

POLÍTICA INDUSTRIAL DO MERCOSUL

Welber BARRAL

Professor de Direito Internacional Econômico
(Univ. Fed. Santa Catarina)

INTRODUÇÃO

O intuito fundamental do presente trabalho deve ser entendido como tentativa de bosquejar idéias pertinentes a uma futura política industrial comum para o Mercosul. Neste sentido, o foco principal foi o da conceituação teórica a propósito de Política Industrial. Conforme se verá, o próprio conceito apresenta controvérsias extremadas, diretamente relacionadas com a ideologia político-econômica que se adote, e que vislumbra a atuação do Estado como legitimada no interesse coletivo ou, de outro lado, como deslegitimada pelo seu alto custo e ineficiência.

A tarefa de esclarecer este conceito será desenvolvida nos capítulos seguintes. A primeira parte buscará determinar a correlação entre Estado e Mercado. A extensão desta primeira parte se justifica pela própria complexidade desta relação e pelo caráter teórico do presente trabalho. A abordagem seguinte se refere ao conceito de política industrial, apontando seus traços característicos. A seguir, identificam-se as principais normas relativas à política industrial, no

(*) Professor de Direito Internacional Econômico - Universidade Federal de Santa Catarina

ordenamento constitucional brasileiro e no ordenamento do Mercosul. Uma parte final indica os conflitos e convergências entre as idéias apresentadas.

Em face da amplitude do tema, a elaboração do presente trabalho foi consumada em forma de ensaio, sem se limitar por parâmetros metodológicos estritos.

I - ESTADO E MERCADO

A relação entre Estado e Mercado não poderá ser compreendida sem uma menção, ainda que breve, ao processo concentracionista que caracterizou o capitalismo a partir de fins do século passado, e que, pelas práticas anticoncorrenciais, disparidades sociais e instabilidade econômicas que gerou, ameaçou a própria idéia de livre mercado.

As tentativas de assegurar a existência deste livre mercado, de regulá-lo em prol de uma maior eficiência da economia nacional, e de corrigir imperfeições sociais decorrentes do liberalismo econômico exacerbado, pautaram a atuação do Estado ao longo deste século.

Isto não quer dizer que até então mantinha-se o Estado afastado das "mesquinhas questões de mercados"¹. Sempre houve atuação estatal no campo econômico, em graus variados, a depender da conjuntura histórica, do aparelhamento administrativo e da gravidade das crises econômicas.

O que se pretende dizer é que este século testemunhou a crescente atribuição de funções ao Estado, ocasionada sobretudo pelas demandas sociais por uma redistribuição da renda nacional, pela ameaça das grandes corporações à economia e pela crescente voracidade fiscal do aparelho estatal.

A relevância do papel do Estado como agente estabilizador na economia nacional foi visualizado particularmente após os dois conflitos mundiais, que implicaram uma queda sem precedentes dos

padrões de vida das populações e das economias afetadas. Sintoma disto, após a Primeira Grande Guerra, foram a revolução socializante soviética e a Constituição de Weimar, que enfatizou a questão operária.

Para coroar a intervenção do Estado como irreversível, entretanto, foi necessária a crise dos anos trinta. A depressão e a conseqüente política intervencionista do *New Deal* consagraram a necessidade de instrumentos estatais regulatórios da economia. Percebeu-se que o principal problema a partir de então seria, nas palavras de Lippmann, “como conciliar com a economia relativamente nova da divisão do trabalho as grandes, antigas e progressistas tradições de liberdade”².

Para efeito de entendimento deste trabalho, diremos que esta nova concepção do papel do Estado legitimou a intervenção em três sentidos genéricos: assistencial, empresarial e regulatório.

No primeiro sentido, o aparelho estatal tenta minimizar os efeitos perversos da desigualdade de renda. Os meios para tanto são normalmente o alargamento do caráter de “essencial” ou “prioritário” a um número crescente de atividades. Tornadas públicas, estas atividades induzem o Estado a transcender as funções clássicas de produção normativa e de segurança (como defende o classicismo econômico), para atingir a educação, saúde, moradia, erradicação de miséria, etc.

Nos países desenvolvidos, norte-europeus sobretudo, o grau extremo de assistencialismo foi saudado como a resolução definitiva das mazelas do capitalismo. Através, sobretudo, de pesadas exigências fiscais, o *Welfare State*, ou Estado do Bem Estar, tem intervindo na redistribuição de renda através da prestação de serviços a seus cidadãos.

Entretanto, o espraiamento da idéia de *Welfare State* choca-se com duas questões impeditivas. Em primeiro lugar, o sucesso das políticas assistenciais depende do grau em que a sociedade consegue controlar o uso dos recursos postos à disposição

do aparelho estatal. O baixo grau de organização social permite o desvirtuamento dos objetivos assistenciais, maculados pela corrupção dos dirigentes e pelo desvio dos recursos em benefício de grupos economicamente mais influentes.

Em segundo lugar, a manutenção do aparato assistencial tem um custo desproporcional às suas atividades, o que gera insatisfação junto às camadas que o sustentam e uma deslegitimação da possibilidade de implementar novas funções. Este problema se agrava mais em períodos de crise econômica, quando a renda auferida pelo Estado mal alcança a manutenção do aparato já existente, impossibilitando novos investimentos, ou - como em determinados países desenvolvidos - quando o crescimento demográfico se estabiliza, e uma longa parcela da população se torna dependente dos recursos previdenciários.

Estes empecilhos são ameaças reais para a eficiência do papel assistencial. Não chega, entretanto, a confirmar a tese neoclássica de que o *Welfare State* tenha se tornado um peso tão grande para as economias nacionais que vitime a competitividade e o crescimento³.

Não se pode, contudo, negar que existe uma percentagem crescente da população ativa que vê o Estado Assistencial "muito dispendioso e muito impopular para se expandir eternamente. A ironia", prossegue o autor da frase, "é que o *Welfare State* nasceu nos anos trinta como um antídoto para as inseguranças do livre mercado. Mais de cinquenta anos depois, tornou-se ele mesmo fonte de ansiedade e controvérsia."⁴

Num segundo papel, o *Estado Empresário* assume as rédeas de determinados setores econômicos. A causa principal é sem dúvida a impossibilidade do capital privado nacional financiar determinados setores que exigem estruturas caras e são pouco rentáveis. Outra origem destes setores estatizados são as nacionalizações, comuns, sobretudo, durante o período de liberação colonial. Em ambos os casos, a presença estatal por vezes é ideologicamente justificada, taxando-se de "relevante para a segurança nacional" o setor estatizado.

Fato é que esta função empresarial se relevou sobretudo no pós-guerra: “mais do que simples gestor das condições gerais da atividade econômica, o Estado contemporâneo intervém de forma cada vez mais direta, na cobertura social, na gênese da demanda global, no encorajamento da inovação técnica e da modernização do sistema produtivo.”⁵

Estes setores, normalmente caracterizados como fundamentais, passam a ser administrados por empresas públicas ou semi-públicas, criando personificações jurídicas próprias. A existência das empresas públicas por si só já é incompatível com a existência do livre mercado, da forma como pensado pelo neoclassicismo econômico. Sobretudo quando, via de regra, estas empresas detêm o monopólio de determinados setores da economia. Da mesma forma, os preços destes produtos tampouco obedecem à lógica da oferta no mercado, sendo, antes, regidos pela política econômica de seu governo.

Como figuras heréticas, são estas empresas públicas alvo da Escola Neoclássica. Vistas como ineficientes e deturpadoras do caráter competitivo do mercado, propugna-se pela sua privatização.

Num terceiro papel, a efetivação de um *Estado Regulador* é o reconhecimento das imperfeições do mercado largado à própria sorte. A atuação estatal é aqui no sentido de garantir condições mínimas para o funcionamento do mercado e de evitar sua autofagia, através da tendência concentracionista do capitalismo. O ânimo legitimatório desta atuação é garantir a supremacia da vontade do consumidor e impedir que grupos econômicos exerçam *poder de mercado*, entendendo-se este como a capacidade de influenciar o livre curso dos produtos à disposição de produtores e consumidores.

Na efetivação destas diretrizes, dispõe o Estado de dois mecanismos distintos. Quanto à proteção do consumidor, sua atividade principal se centra no poder fiscalizatório sobre condições de qualidade, metrologia e publicidade.

De outro lado, na proteção ao funcionamento do mercado, a regulação se dirige contra a concorrência desleal e contra as práticas

anticoncorrenciais. Pela primeira, garantem-se legalmente investimentos privados em inovações do processo produtivo, através do registro de patentes, marca e proteção de clientela.

Ao revés, a repressão das práticas anticoncorrenciais visa impedir que o mercado, deixado sem leme, naufrague nas maquinações dos grandes grupos econômicos. Este aspecto da atuação regulatória do Estado - objeto da legislação de defesa da concorrência, ou direito antitruste⁶ - tem um caráter paradoxal: sua necessidade é devida ao grau de concentração num setor econômico, mas a severidade da repressão às práticas anticoncorrenciais é diretamente proporcional à fé na auto-regulação do mercado.

Nestes três papéis, a função do Estado mantém uma constante: ela não é mais interpretável como antagônica ao mercado (como ainda prega a Escola Neoclássica), mas complementar e legitimadora.

Legitimadora, na medida em que o assistencialismo serve - ou diz servir - à minoração das condições sociais severas a que está submetida parcela irrazoável da população, sobretudo nos Estados menos desenvolvidos.

Complementar, na medida em que a intervenção estatal assegura o aperfeiçoamento da ordem capitalista. "Toda medida econômica do Estado", generaliza Poulantzas, "tem assim um caráter político, no sentido de uma contribuição à acumulação do capital."⁷

Esta assertiva parece ter obtido confirmação ao longo das últimas décadas, pela crescente intervenção estatal na economia. Malgrado a liberalização econômica dos ex-países socialistas e o neoclassicismo econômico implementado em alguns importantes países desenvolvidos, a presença estatal ainda é hoje milhares de vezes maior (em termos de relevância econômica) que no início do século. Se nas últimas décadas houve significativa redução no caráter assistencial do Estado, o papel empresarial e, sobretudo, o regulatório têm experimentado alargamento.

Da mesma forma, a assimetria entre Estado e Mercado parece ter sido também sobrepujada pelos resultados econômicos de regimes “conservadores intervencionistas”, que orientam a concorrência segundo o interesse de seus grandes grupos econômicos nacionais (como o Japão e a Coréia do Sul).

Assim colocada, a complementaridade entre Estado e Mercado suscita como primeira grande questão a delimitação do papel daquele, que, por via de regra, se excede em suas funções (e sufoca características positivas do mercado, como o impulso por eficiência e qualidade).

Por este raciocínio, pode a delimitação da área de atuação estatal ser localizada em dois aspectos genéricos. Em primeiro lugar, o de criar uma *infra-estrutura*, em segundo, o de fazer respeitar as *regras do jogo*.

O primeiro destes aspectos reflete a aceitação do Estado, entendido como organização do conjunto social, como gestor dos recursos nacionais disponíveis. Sua função inclui, partindo deste paradigma, financiar investimentos sociais e estruturais.

É preciso notar, sobretudo aqui, que a aversão neoclássica à presença estatal não se justifica, posto que o capital privado é incapaz de assegurar os investimentos em recursos humanos (sobretudo saúde, educação e qualificação técnica), que são hoje *conditio sine qua non* de qualquer projeto civilizatório.

Por outro lado, o investimento em *infra-estrutura*, cujo montante é elevadíssimo e cuja rentabilidade se localiza num prazo distante demais para ser atraente, constitui parte importante dos investimentos nacionais e é essencial na formação do capital privado.

Num segundo papel relevante, o Estado tem a função de estabelecer e de fazer respeitar regras permanentes para que os agentes privados atuem na economia. Como árbitro do mercado, mais que como seu antagonista, ao Estado cabe zelar pelas regras do jogo, e isto implica que o tabuleiro seja mantido e que novos jogadores

sejam bem-vindos. Ou seja, e evitando a metáfora, que as externalidades sejam controladas e que a deslealdade no mercado (termo que *latu sensu* abrange as práticas anticoncorrenciais) seja reprimida.

Na correlação entre mercado e concorrência, pode-se observar que os particularismos do comportamento estatal dependem do reflexo da ideologia oficial nas decisões que afetam o mercado. Ainda assim, são identificáveis alguns princípios comuns, orientadores desta regulação: a) alguns setores guardam especificidades (dimensão cultural, tecnologia própria) que os eximem das regras da concorrência; b) outros setores são por demais estratégicos para a economia nacional para que possam se submeter à concorrência (como armamentos); c) as previsões de alguns economistas, que antevêm a concentração mundial em poucas empresas por setor, torna os governos mais lenientes quanto aos grandes conglomerados; d) da mesma forma atua o temor de um desgaste concorrencial, sobretudo quanto à pesquisa tecnológica isolada; e) a busca de uma "justiça social" (isenção de abusos), na determinação de preços⁸.

Face a estes argumentos, crer que a função regulatória do Estado pode ser omitida devido à racionalidade da "mão invisível" é uma ambição que somente interessa aos diretamente beneficiados pelo *status quo* vigente.

Isto explica porque o discurso neoclássico - popularizado na década de 1970 a partir da Escola de Chicago - propugnando a desregulamentação e a privatização, como instrumentos de ganho de produtividade e de melhor alocação de recursos, se esvaziou quinze anos após sua implementação, destruído pelos indicadores econômicos dos Estados que o aplicaram. E mesmo naqueles onde houve ganhos de produtividade, isto se alcançou através de distorções seriíssimas na distribuição de renda (EUA), no agravamento do desemprego (Inglaterra), na obsolescência do parque industrial (Chile).

A conclusão necessária é pela relevância do papel estatal na regulação da economia. Transcendendo desde já o falso

antagonismo entre Estado e Mercado, há que se concordar com Eros Grau, para quem “o capitalismo reclama não o afastamento do Estado dos mercados, mas sim a atuação estatal, reguladora, a serviço dos interesses do mercado.”⁹

Por essas razões, a possibilidade de desempenho satisfatório da economia nacional tende (desprezadas questões conjunturais, como dependência externa) a depender, não do voluntarismo imediatista da intervenção em períodos de crise (lenitivo para desastres consumados), nem em onipresença estatal (como demonstra a falência das economias estatizadas), mas na criação de instituições regulatórias duráveis. Da constância destas instituições (fiscalizatórias e repressoras) em zelar pelas regras do jogo é que dependem sua legitimidade e credibilidade. E esta constância é diretamente dependente da proporção em que o conjunto da sociedade seja partícipe na eleição e implementação das políticas públicas.

Um outro fator pode ser apontado com relacionado com esta atuação do Estado: o controle das externalidades. À medida que cresce uma demanda da sociedade por controle das técnicas produtivas que deterioram o meio ambiente, gera-se para as empresas um oneroso custo indireto, relacionados com tecnologias para mitigar os efeitos destas externalidades e gastos com publicidade para divulgar sua colaboração.

Uma solução paliativa encontrada foi a transferência das unidades produtivas de maior risco ambiental para Estados cujo poder fiscalizatório era pequeno ou poderia ser mitigado. Embora a área prioritária de pesquisas se mantenha geralmente na matriz da empresa, a produção em si se beneficia do custo laboral menor, pela não-exigência de trabalho qualificado, e pelas exigências menores de segurança¹⁰.

Mas, mesmo a tendência à transferência dos processos produtivos “de risco” para Estados de menor organização social já tem seus detratores. Além das conseqüências destes empreendimentos já serem questionados pelas próprias populações afetadas, um número

crescente de organizações não estatais - oriundas sobretudo dos países desenvolvidos - dificulta a expansão das empresas, argumentando os efeitos transfronteiriços dos processos produtivos condenáveis.

Por outro lado, é visível que não é só o menor controle das externalidades que influencia a migração das grandes empresas. Para que se identifique as causas desta decisão, deve-se levar em conta tanto a estratégia de expansão eleita como as facilidades e infraestrutura oferecidas e o grau de segurança relativo ao retorno dos investimentos. Este grau de segurança, aliás, é diretamente relacionado à forma das instituições que controlam o Estado.

Estes fatos apontam para uma “politização” do embate concorrencial. Por um lado, o uso de recursos não renováveis gera interesse da sociedade, e, em consequência, da classe política, quanto à atuação das empresas. Por outro, a redução geográfica dos setores “de ponta” (de pesquisa tecnológica) aos países desenvolvidos induz a insatisfação das elites dos Estados periféricos, que, em seu “deslustramento provinciano pelo Primeiro Mundo”¹¹, tradicionalmente apóiam a internacionalização de suas economias nacionais.

Desta forma, ainda que proporção razoável do capitalismo mundial se resolva no âmbito das fronteiras nacionais, o peso político dessas empresas e os efeitos ponderáveis de sua atuação as tornam objeto necessário de interesse. Interesse este que se consolida não na exorcização acrítica de sua existência, mas na implementação de controles sociais que possam mitigar as consequências de seu poder.

A relação entre atuação econômica dos Estados desenvolvidos e o discurso que mantém nos foros internacionais apresenta contudo um paradoxo. Este se revela a partir da ambivalência entre discurso externo e prática econômica interna dos Estados. É o que se sintetizou na fórmula “*Keynes at home and Smith abroad*”. De fato, os dois últimos decênios foram marcados por uma retórica avessa aos entraves à integração econômica mundial, laudatória do livre mercado e conivente com a mobilidade supra-nacional de capitais.

Este discurso ganhou fervorosos adeptos entre os dirigentes das economias centrais e entre as elites de vários países subdesenvolvidos, que passaram a reconhecer na internacionalização da economia e na “integração com o Primeiro Mundo” o grande signo de modernidade.

O paradoxo está na prática econômica efetiva dos Estados que conseguiram crescer ao longo da última década recessiva. A característica principal desta prática foi a intervenção econômica e orientação do Estado. Recomendando políticas liberalizantes para os outros, o Japão, a Alemanha e a França - só para citar maiores exemplos - desenvolveram políticas econômicas radicalmente opostas.

Enquanto isto, lembra Samuel Guimarães, “na periferia do sistema econômico mundial, a ignorância sobre a natureza das políticas econômicas dos países altamente desenvolvidos e de seus resultados, associada à propaganda das teses neoliberais por parte de organismos internacionais [...] e um forte mimetismo cultural fazem com que se insista em aprofundar a experiência das políticas neoliberais, apesar de seu extraordinário custo e do risco político que envolvem”¹².

Um outro fator de complexidade pode ser relacionado com este paradoxo, e que é materializado pela crescente transferência da função regulatória para entidades supra-nacionais. O grande exemplo desta tendência é indubitavelmente a União Européia, mas pode-se verificar sua recorrência, num menor grau, em outros processos de integração econômica.

E isto se justifica na constatação de que as instituições regulatórias devem alcançar harmoniosamente todos os parceiros do bloco econômico. A pena pela não-implantação de mecanismos que atenda a esta exigência é a descoordenação na efetivação das políticas recomendadas, ou seja, na “minimização dos efeitos sociais nocivos da integração e na remoção de resistências que atrasam a evolução do processo e tornam mais longíquos e incertos os benefícios futuros”¹³.

Estas inferências conduzem a uma crítica ao liberalismo exacerbado. Em primeiro lugar, porque a doutrina neoclássica negligencia o fato de que o crescimento econômico não subsiste apenas com o frenesi produtivo, mas que depende substancialmente do sistema sócio-institucional. Desta forma, apregoar o desmantelamento deste sistema é, a um prazo não tão longo, condenar à estagnação econômica.

Assim, pode-se denominar de utopia produtivista acreditar que “ajustes conjunturais”, que não afetam as características estruturais de uma sociedade, podem por si só reverter um sistema estagnado. Nas palavras de Amaury Porto de Oliveira, “a competitividade [de uma economia] é adquirida ou perdida em função do grau de coerência entre os subsistemas tecno-econômico e sócio-institucional exibido pelas diversas sociedades”¹⁴.

Em segundo lugar, é criticável o conceito de progresso adotado pela Escola Neoclássica. Este conceito se baseia na relação entre a quantidade de bens produzidos e menores recursos dispendidos. Tal mitologia produtivista se distancia do conceito, hoje necessário, de progresso, identificável com a capacidade social de definir objetivos e avaliar custos.

Objetivos, neste sentido, têm uma conotação ampla, que abrange necessariamente a difusão do bem-estar social ao maior número de habitantes, ao mesmo tempo que o resguardo de valores fundamentais¹⁵. Da mesma forma, os custos implicam mais que os insumos diretamente utilizados: compreendem o controle das externalidades e a recuperação do patrimônio ambiental desgastado.

Ao cabo destas considerações, a influência mais relevante é a politização da idéia de mercado e dos fatores que nele influem. Esta conclusão deriva do pressuposto de que o sistema econômico assenta sobre um sistema sócio-político. Regular politicamente a esfera econômica é, assim, a única forma de dispô-la a atender as necessidades que a sociedade define como legítimas.

II - CONCEITO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Neste quadro, a tentativa de elaboração de políticas públicas que impliquem consequências no mercado suscitam, não raramente, críticas de que o Estado extrapola sua função primordial, limitada à fiscalização e regulação do mercado.

Neste sentido, o próprio termo “política industrial” não se sustenta numa definição de consenso. Sua abrangência possibilita inclusive preconceitos de economistas e formuladores de políticas comprometidos com uma visão mais liberal do mercado. A menção ao termo passa a ser, não raramente, “caricaturado como a antítese da então louvada desregulamentação”¹⁶.

Neste caso, “A dificuldade do conceito de política industrial é enorme porque não existe definição econômica suficiente. Querer fazer ‘política industrial’ é como querer tocar jazz. Pode-se até definir os instrumentos e o estilo, mas a performance depende de pragmatismo, inspiração e capacidade de agir coletivamente sem perder o individualismo. Uma política industrial não surge de uma partitura abstrata, mas ganha vida a partir de um tema, como no jazz”¹⁷.

Fato é que a análise do comportamento de determinados Estados que se vangloriam de máxima liberdade de mercado) vem demonstrando a compatibilidade entre o liberalismo e políticas públicas de investimento, de promoção econômica e mesmo de proteção a indústrias em crise. Estes campos de atuação estatal estão geralmente abrangidos pelo que se possa entender por política industrial¹⁸.

De qualquer forma, o tema volta à agenda dos governos do Mercosul. Tal fenômeno político pode certamente ser atribuído: a) à constatação de que demais Estados - desenvolvidos e recentemente industrializados - intervêm maciçamente na promoção industrial; b) de que a liberalização de mercados internacionais, visível na última década e após a aprovação do GATT 1994, contém também exageros retóricos¹⁹; c) a demandas crescentes de setores específicos da sociedade, mais diretamente

atingidos pela concorrência externa; d) à constatação de distâncias competitivas que somente poderão ser supridas pela intervenção estatal, sobretudo em infra-estrutura e formação de mão-de-obra.

Entretanto, a contrário da intervenção estatal das décadas de 1960-1970, caracterizadas pela função empresarial do Estado e pela política de substituição de importações, as atuais políticas industriais - ou antes, seus projetos - deixam antever outro caráter. Com efeito, até pelos compromissos assumidos em acordos multilaterais, a possibilidade de intervenção estatal passa a restringir-se, circunscrevendo-se cada vez mais a promoções de setores específicos, e limitando medidas protecionistas²⁰.

III - POLÍTICA INDUSTRIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Além dos compromissos internacionais, e antes de adentrar na regulamentação do Mercosul, convém recordar o fundamento constitucional para uma política industrial. Ou antes, os limites impostos pela Constituição de 1988 à atuação do Estado brasileiro, uma vez que as menções à ordem econômica regulada foram restritas, e induziram à legitimação de um Estado regulador, e não intervencionista.

Com efeito, se a Constituição estipula inicialmente, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento nacional²¹, por outro lado condiciona a atuação no Estado na consecução desse objetivo.

Assim, a regra geral é a da livre iniciativa²². A exploração direta da atividade econômica pelo Estado é a exceção, que somente poderá se efetivar quando prevista na própria Constituição ou quando necessária à segurança nacional ou a relevante interesse coletivo²³.

O artigo seguinte da Constituição também permite uma interpretação compatível com consecução de uma política industrial. O art. 174 circunscreve a função regulatória o Estado, atribuindo-lhe a fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A elaboração de uma política industrial no Brasil não parece carecer, desta forma, de embasamento jurídico-constitucional. Os empecilhos poderão ser encontrados com mais vigor em razões econômicas e administrativas.

Dentre estas razões, destacam-se indubitavelmente: a) indefinições estratégicas governamentais, seja provocada por um quadro internacional cambiante, que não permite um planejamento a médio prazo, seja provocada pelos compromissos partidários do atual governo, limitativos de manobras econômicas mais heterodoxas; b) a segmentação decisória entre diversos ministérios envolvidos com problemas macro e microeconômicos, e a ausência de articulação entre eles²⁴; c) a segmentação regulatória entre diversas agências, que dificulta o acompanhamento econômico e a fiscalização das atividades das empresas, seja quanto a responsabilidades tributárias, de concorrência ou de consumo.

IV - POLÍTICA INDUSTRIAL NO MERCOSUL

A análise normativa sobre a possibilidade de uma política industrial no Mercosul não pode prescindir da descrição de seu contexto histórico. Este contexto pode ser delineado a partir de meados da década de 1980, quando se constatou o esgotamento da estratégia de substituição de importações e de intervenção maciça do Estado como políticas de desenvolvimento.

Neste quadro, algumas características se tornaram marcantes para as economias dos países do Mercosul. Em primeiro lugar, um baixo grau de integração econômica, caracterizado por instabilidades macroeconômicas, sobretudo no que se refere a surtos inflacionários e a crises periódicas dos setores menos competitivos.

Em segundo lugar, foram promovidas nesses países reformas comerciais liberalizantes, notadamente ao fim do período de transição para a democracia. Estas reformas se assentaram não

somente numa mudança do prisma ideológico, mas também no apoio de entidades internacionais e na utilização métodos ordoxos para a estabilização monetária.

Por outro lado, a liberalização comercial - tanto no âmbito do Mercosul quanto em relação a mercados externos - não foi precedida por qualquer planejamento mais elaborado, nem por programas de reconversão agrícola e industrial. Esta situação, paulatina à concorrência internacional, agravou o quadro de desindustrialização que marcava a região após a "década perdida"²⁵.

Neste quadro, político, quando da elaboração do Tratado de Assunção, uma possível política industrial comum não constituiu uma das preocupações dos negociadores. O termo não é utilizado no Tratado, e as menções a propósito de referem à "coordenação de políticas macroeconômicas"²⁶.

De novo, entretanto, a coordenação de políticas é estabelecida com o fito de assegurar a concorrência²⁷. Tanto assim, que um dos objetivos da coordenação de políticas nacionais passa a ser a elaboração de normas comuns sobre concorrência comercial²⁸.

A tentativa de concretizar propostas de políticas comuns materializou-se no ano seguinte. Na reunião de Las Leñas, entre 23-25 de junho de 1992, elaborou-se uma agenda de harmonização de políticas, priorizando os temas a serem debatidos e decididos no âmbito do Mercosul.

A proposição da agenda foi caracterizada por um otimismo descabido. A conseqüência foi que o cronograma proposto não era realizável, e permanecem ainda como questões em aberto no debate do Mercosul. Algumas temas chegaram a ser regulamentados em sua maior parte (caso da Tarifa Externa Comum) ou constituíram normas específicas que ainda não entraram em vigor (caso do Protocolo de Defesa da Concorrência).

De qualquer forma, vale a pena recordar alguns dos principais pontos da Agenda de Las Leñas. E isto porque manifestam

claramente a prioridade a temas de comércio exterior, enquanto à harmonização de políticas macroeconômicas foi concedido um maior prazo, seja pela sua relevância política secundária naquele momento histórico, seja pela complexidade das decisões envolvidas.

Assim, a Agenda de Las Leñas dividiu os temas a serem tratados em três grandes grupos: política comercial, política de promoção e políticas macroeconômicas. Os temas de política industrial abrangeram dumping/subsídios; barreiras não tarifárias; TEC; áreas aduaneiras especiais; relações comerciais com terceiros países, e o prazo para sua regulamentação era dezembro de 1992.

O segundo grupo, política de promoção, se relacionava com investimentos; política industrial, de concorrência, tecnológica e agrícola, devendo ser regulamentada até dezembro de 1993.

Por fim, um grupo de temas sensíveis foi incorporado nas políticas macroeconômicas, que envolviam: paridades cambiais; tributos; movimento de capitais. Estes temas deveriam ser regulamentados até setembro de 1994.

Apesar de tais temas não terem sido amplamente tratados até agora, algumas definições conceituais podem ser apontadas²⁹. A primeira e mais importante é que política industrial foi entendida meramente como a estratégia de redução de assimetria pontuais³⁰ entre os Estados Partes do Tratado de Assunção.

Desta forma, os objetivos traçados em Las Leñas não deixam antever um compromisso com uma diretriz global de desenvolvimento. A identificação dessa diretriz está diretamente relacionado com o conceito de política industrial. Mas ainda, somente a estipulação de uma diretriz de desenvolvimento, sobre a qual se assenta uma política industrial, é que poderia oferecer uma matriz para que se abordasse questões econômicas cruciais ao Mercosul, como os desníveis de competitividade, o baixo grau de complementariedade industrial e os diferentes estilos de desenvolvimento adotados³¹.

Apesar dessas críticas, a reformulação normativa protagonizada pelo Protocolo de Ouro Preto não representou inovação quanto à matéria. Reafirmando os princípios do Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto somente explicitou as atribuições dos órgãos componentes.

Nesta explicitação, atribuiu ao Conselho Mercado Comum a tarefa de, genericamente, formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum³². Por outro lado, as políticas que tenham efeitos comerciais foram atribuídas à recém criada Comissão de Comércio do Mercosul, "órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países"³³.

V - CONFLITOS E CONVERGÊNCIAS

Da análise destes artigos convencionais, pode-se asseverar que constituem um aparato normativo que poderá ser complementado pela vontade política dos Estados Partes. Em outras palavras, inexistem convencionais que obriguem à formulação conjunta de uma política industrial do Mercosul; esta entretanto poderá ser alcançada e implementada no âmbito dos princípios gerais consagrados em seus tratados constitutivos.

A formulação de uma política industrial comum dependerá, assim, do convencimento dos governos envolvidos quanto à sua imprescindibilidade. Argumentos neste sentido podem ser assentados no aumento da competitividade internacional do bloco. Além disso, a afasia entre políticas econômicas nacionais redundam em obstáculos à integração, inclusive na medida em que podem constituir focos de desvio de comércio e de controvérsias entre os parceiros comerciais.

A complexidade da tarefa, contudo, é visível. Em primeiro lugar, porque o grau de dirigismo estatal varia de acordo com a experiência histórica e o momento político de cada um dos Estados. Em segundo lugar, porque a execução de uma política industrial depende muito constantemente de um aparato regulatório comum (o que pode ser factível - como no caso de um órgão de fiscalização da concorrência - ou de difícil consecução - como no caso de uma autoridade monetária comum).

Neste sentido, alguns exemplos da experiência europeia podem ser recordados. Obviamente, qualquer comparação com aquele processo integratório deve levar em consideração duas diferenças fundamentais em relação ao Mercosul. A primeira delas é o longo período de maturação das idéias e de sua implementação na União Europeia. A segunda diferença é o grau de comprometimento com a integração econômica, que levou inclusive à transferência de recursos financeiros, dos Estados para os órgãos comunitários³⁵. Esta característica não parece visível no horizonte do Mercosul.

Malgrado tais diferenças, a experiência europeia se viabilizou também em razão de seus princípios, de clareza na atribuição de funções e do emprego de diversos instrumentos para a promoção comercial³⁵.

Os princípios sempre obedecidos foram no sentido de que: a) a política industrial deve ser mantida por longo período, a fim de reforçar a confiança dos agentes econômicos envolvidos; b) uma política industrial deve ser elaborada a partir do consenso entre Estados membros, para comprometer todos os interessados; e c) deve ser garantido um elevado grau de coerência e transparência, como forma de proteger os interesses dos demais agentes econômicos e dos consumidores.

Por outro lado, a implementação de uma política econômica se embasa numa caracterização clara quanto ao papel a ser desempenhado pelas instituições envolvidas. Desta forma, cabe aos órgãos da Comunidade Europeia a definição das políticas. Aos

Estados membros cumpre dedicar-se à gestão dos recursos e implementação dos objetivos estipulados. As empresas beneficiadas, por outro lado, devem conformar-se a um compromisso por inovações tecnológicas e pela manutenção da concorrência.

Finalmente, deve-se notar os instrumentos pelos quais são implementados os objetivos estipulados na política industrial da União Européia. Sem dúvida, esta implementação é facilitada pelas compras governamentais. Mas devem ser citados ainda os altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, a estrita fiscalização das regras antitruste, e os investimentos em infra-estrutura e em qualificação da mão-de-obra.

No caso do Mercosul, o contexto internacional exige também a estipulação de metas claras de desenvolvimento, a serem implementadas por uma política industrial comum que envolva: a) a concertação dos atores do desenvolvimento industrial; b) promoção de atividades industriais prioritárias; c) estímulo à formação de recursos humanos; d) impulso ao desenvolvimento tecnológico; e) participação empresarial direta; f) transferência intersetorial; g) a defesa da concorrência; h) desconcentração espacial; i) difusão das informações; j) concertação da atuação nos foros internacionais³⁶.

Enquanto a importância desses objetivos não estiver clara, e estes não forem definidos, será justificável o temor de que o Mercosul possa perder tempo e oportunidades no competitivo mercado global.

V - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Paulo Nogueira. "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?" *Política Externa*. Vol. 1, n. 4, março/1993. pp. 106-135.

BITAR, Sergio e OMINAMI, Carlos. La Política industrial de America Latina hacia fines del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, n. 133, abr 1988, pp. 13-27.

- BIANCHI, Patrizio. *Le Politiche Industriali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino, 1995.
- COHEN, Elie. Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste. *Revue Française de Science Politique*, v. 42, n. 2, avr. 1992, p. 197-218.
- COMUNIDADE EUROPÉIA: <http://www.europa.org>
- CORREA, Paulo; MACHADO, João Bosco; VEIGA, Pedro M. A *Agenda de Las Leñas e a Integração no Mercosul*. MRE/GETEC, <http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/07/1artigos/artigos2>
- DANTAS, Fernando. No Forno, uma nova política industrial. *Gazeta Mercantil*, 16 set. 1997, p. A-6.
- DUMEZ, Hervé e JEUNEMAÎTRE. Alain. "L'Etat et le marché en Europe" *Revue Français de Science Politique*, v. 42, n. 2, abril/1992.
- FURTADO, Celso. *Transformação e Crise na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica e a Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- GUIMARÃES, Samuel P. "Inovação tecnológica e poder" *Política Externa*. Vol. 1, n. 4, março/1993. pp. 32-50.
- HALPERIN, Marcelo. Lealtad competitiva y dilemas de la integración: el caso del MERCOSUR. *Integración Latinoamericana*, n. 184, nov 1992, pp. 36-43.
- KANDIR, Antônio. "A importância estratégica do Mercosul" *Folha de São Paulo (Caderno Finanças)* 30/05/93, p. 2-2.
- LINS, Hoyêdo Nunes. *Keynesianismo e Semi-keynesianismo. Ensaio sobre Políticas Contemporâneas de Desenvolvimento Econômico*. Trabalho apresentado no concurso para Professor Adjunto de Teoria Keynesiana. Florianópolis: UFSC (Departamento de Ciências Econômicas), 1988.
- LIPPMANN, Walter. *A Reconstrução da Sociedade*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

- MACHADO, João Bosco. Harmonização comercial, convergência cambial e política industrial no Mercosul. MRE/GETEC, <http://www.gov.br/getec/webgetec/bila/11/artigos/2artigo>
- MARIN, Denise. Malan defende mais dinheiro à educação. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1997, p. 1-6.
- ÖFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- POULANTZAS, Nicos. *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.
- REICH, Robert. Making Industrial Policy. *Foreign Affairs*, v. 60, n. 4, Spring 1982, pp. 852-881.
- SAMUELSON, Robert. "Clinton's Nemesis" *Newsweek*, 1º fev 1993. p. 4.
- SCHWARTZ, Gilson. Clinton busca uma política industrial. *Folha de São Paulo*, 08 nov. 1992, p. 3-2.
- ZELIZER, Viviana. "Pour une approche sociologique du marché" *Problèmes économiques*, nº 2314, fevereiro/1993. pp. 1-13.

NOTAS

- (1) A expressão é de D. Pedro II, quando da Questão Christie, deflagrada pelo saque de pescadores a salvados de um navio inglês.
- (2) A Reconstrução da Sociedade, p. 315.
- (3) Uma excelente refutação a esta tese está em Öffe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, pp. 269-317.
- (4) Samuelson, "Clinton's Nemesis", p. 4.
- (5) Lins, *Keynesianismo e Semi-Keynesianismo*, p. 19.
- (6) No Brasil, Lei n. 8.884/94..
- (7) Poulantzas, *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, p. 187.
- (8) Dumez e Jeunemaître, "L'Etat et le marché en Europe", pp. 265-266.
- (9) A Ordem Econômica na Constituição de 1988, p. 48.
- (10) A explosão da Union Carbide em 1988, na Índia, é um exemplo trágico desta tendência.
- (11) A frase é de Paulo Nogueira Batista, referindo-se ao governo Collor, em "A política externa de Collor: Modernização ou retrocesso?", p.111.
- (12) "Inovação tecnológica e poder", p.36.
- (13) Kandir, "A importância estratégica do Mercosul", p. 2-2.
- (14) "Pacífico Norte: desponta o novo paradigma de crescimento econômico", p. 18.

- (15) O que se tem convencionado chamar, em seus diversos graus, de Direitos Humanos.
- (16) Schwartz, "Clinton busca uma política industrial".
- (17) *Idem*.
- (18) Mesmo que o termo não seja declaradamente assumido pelos formuladores de políticas. Isto pode ser confirmado pelo BNDES, que vincula sua atuação a uma nova "política de investimentos e competitividade". Cf. Dantas, "No forno, uma nova política industrial".
- (19) O que se resumiu na fórmula "Keynes at home and Smith abroad".
- (20) Este caráter parece consentâneo com manifestações recentes dos governos do Mercosul. Recentemente, Pedro Malan afirmou que "A política industrial que se dá por meio de protecionismo, renúncia fiscal e crédito subsidiado não tem sentido. O nome do jogo é política de competitividade e investimentos (...). A função do Estado é assegurar a competição". Marin, "Malan defende mais dinheiro à educação".
- (21) Art. 3º, II.
- (22) Art. 170.
- (23) Art. 173. Deve-se observar que os termos são vagos o bastante para acomodar uma atuação governamental mais ativa, fundada numa ideologia keynesiana. A amplitude do termo permite um prolongado debate político e jurídico sobre o conceito de "relevante interesse coletivo".
- (24) Um exemplo bastante recente disto parece ser a Lei 9.479, que cria subsídio para a produção de borracha, sendo regulamentada pelo Ministério da Agricultura. Esta regulamentação suscita entretanto outros problemas, não somente quanto à legalidade interna da norma, mas ainda quanto aos compromissos assumidos pelo país no Acordo de Subsídios da OMC no Tratado de Assunção. Problemas de articulação administrativa parecem entretanto como uma questão recorrente em economias complexas, não sendo uma característica brasileira. Assim, "No agency of the U.S. government has overall responsibility for gathering detailed information about world market trends, the competitive strategies of our trading partners, and the long-term outlook for particular U.S. industries, segments and firms within world markets". Reich, "Making industrial policy", p. 872.
- (25) Conforme Bitar & Ominami, "Em 1983, o grau de industrialização da região [América Latina] havia caído ao nível de 1966". *La Política Industrial de América Latina hacia fines del Siglo XX*, p. 13.
- (26) Assim no preâmbulo do Tratado de Assunção, pelo qual "Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas, da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio".
- (27) Art. 1º do Tratado de Assunção.
- (28) Art. 4º do Tratado de Assunção.
- (29) Críticas à Agenda de Las Leñas foram elaboradas, à época, por Correa et al., *A Agenda de Las Leñas e a Integração no Mercosul*.
- (30) A Ata 02/92 do GMC assevera que "deve entender-se como assimetria toda vantagem ou desvantagem que um país tenha em relação aos demais parceiros do Mercosul que provenha de regulações, subsídios, impostos ou outra intervenção do Estado e que afete a competitividade de produtos e de setores. Não se consideram assimetrias as diferenças de competitividade derivadas da dotação de recursos ou capacidade adquiridas".

- ⁽³¹⁾ Cf. Correa et al., *op.cit.*, p. 6-7.
- ⁽³²⁾ Art. 8º, II do Protocolo de Ouro Preto.
- ⁽³³⁾ Art. 16 do Protocolo de Ouro Preto.
- ⁽³⁴⁾ Machado, Harmonização Comercial, Convergência Cambial e Política Industrial no Mercosul.
- ⁽³⁵⁾ Sobre política industrial na União Européia, veja-se sobretudo Bianchi, *Le Politiche Industriali dell'Unione Europea*.
- ⁽³⁶⁾ Adapt. Bitar & Ominami, *op.cit.*, p. 23.