



COMPRAS E CONTRATAÇÕES
DO SETOR PÚBLICO

ALADI/SEC/Estudo 15
23 de novembro de 1983

CONTEÚDO

	<u>Página</u>
APRESENTAÇÃO	3
<u>PRIMEIRA PARTE</u>	
<u>MARCO DE REFERÊNCIA</u>	
I. <u>ANTECEDENTES</u>	5
A. INTRODUÇÃO	5
B. O PAPEL DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO	6
C. IMPORTÂNCIA ECONÔMICA	6
D. EMPRESA PÚBLICA E SETOR EXTERNO	9
II. <u>PROBLEMÁTICA</u>	10
A. O MARCO LEGAL E ADMINISTRATIVO DO SETOR NACIONAL	10
B. EMPRESA PÚBLICA E INTEGRAÇÃO	11
C. CONTEXTO ECONÔMICO REGIONAL	11
III. <u>PERSPECTIVAS</u>	
A. A EMPRESA PÚBLICA COMO AGENTE ECONÔMICO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	12
B. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EM MATÉRIA DE COMPRAS ESTATAIS	13
C. O PAPEL DA ALADI NA NOVA ESTRATÉGIA PARA A AÇÃO	15
<u>SEGUNDA PARTE</u>	
<u>DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE TRABALHO</u>	
IV. <u>O MARCO CONCEITUAL</u>	17
A. A DUPLA MODALIDADE DO ESTADO NO CAMPO ECONÔMICO	17
1. Como regulador da política econômica	17
2. Por seu caráter de agente econômico	17
B. DEFINIÇÃO GERAL DOS CONCEITOS BÁSICOS	18
1. Empresa Pública	18
2. Compras do Estado	19
3. Intensificação do processo de integração	20
V. <u>DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE TRABALHO</u>	21
A. ÂMBITO GERAL DAS COMPRAS ESTATAIS	21
B. INTEGRAÇÃO SETORIAL	22

APRESENTAÇÃO

//

Uma característica generalizada na maioria dos países latino-americanos, como no resto do mundo, é o papel fundamental que desempenha o setor público (1) na dinâmica interna de formação de capital e em suas relações externas com a economia mundial. Por tal motivo, a ação e comportamento da empresa pública constituem um fenômeno de progressiva relevância nas relações econômicas internacionais dos países latino-americanos (2), particularmente no que diz respeito à cooperação e integração regionais.

Sem dúvida que, por seu volume e valor, as compras estatais representam um segmento vital do processo de integração. Entretanto, o tema da participação do setor público, como abastecedor ou consumidor de bens e serviços provenientes da zona, adquiriu vigor recentemente.

Por diversos motivos, de índole política ou econômica o expediente de compras do setor público manteve-se à margem do processo de integração e somente se recorria ao enfoque tradicional baseado exclusivamente no intercâmbio de bens. Atualmente se começou a dar crescente importância em nível regional às contratações do setor público no âmbito da construção e dos serviços de consultoria e engenharia.

A idéia de estabelecer uma política geral de "Compre Latino-Americano" por parte do setor público fundamenta-se, por um lado, na grande procura que este tem gerado na América Latina para a aquisição de bens e a prestação desses serviços e, por outro lado, ao fato de que no atual período de crise e recessão econômica, a concorrência internacional intensificou-se de tal maneira que grande parte das concorrências públicas latino-americanas adjudicam-se em forma crescente a empresas extra-regionais.

A título de exemplo, os dados falam por si mesmos, a distribuição do mercado latino-americano das construções em 1981 foi a seguinte: dos 19 bilhões de dólares de contratos gerados na América Latina 48 por cento foi absorvido por empresas norte-americanas, 44.6 por cento por contratistas europeus e japoneses e somente 7.4 por cento por firmas latino-americanas. Ou seja, do total de 19 bilhões somente 1.4 bilhão de dólares foi operado por empresas latino-americanas (3).

Se ao anteriormente exposto acrescentamos os baixos níveis de utilização do aparelho produtivo da região, a inflexão do comércio intra-regional, além de outros graves problemas tais como o desemprego, excessivo endividamento, queda dos preços internacionais das matérias-primas, desvalorizações periódicas, etc, o quadro fica ainda mais complicado.

Diante deste panorama, não parece incongruente que empresas com por cento latino-americanas, que contam em seu haver com ampla capacidade técnica e de gestão, bem como com uma onerosa e importante experiência na produção de bens e na prestação de serviços, sejam deslocadas por empresas internacionais em sua própria região.

-
- (1) Conjunto de instituições, organismos e empresas controladas pelo Estado.
 - (2) A participação do Estado no conjunto de atividades econômicas é cada vez maior. Na América Latina as empresas que ocupam os primeiros cinco lugares em percentagens de vendas são de capital estatal e das 25 maiores: 16 são estatais, 8 de capital estrangeiro e uma de capital privado. (O novo perfil dos grandes grupos nacionais, "EXAME", julho 1982).
 - (3) Baseado em dados de "International Construction Week".

//

É verdade que a região não produz tudo o que consome, mas dispõe de uma importante capacidade industrial instalada em condições de abastecer um maior segmento da procura do setor público dos países-membros.

Neste contexto, uma estratégia regional de defesa econômica baseada na incorporação do poder de compra estatal ao processo de integração, apresenta-se como uma alternativa viável capaz de reativar o comércio intra-regional e sustentar uma política conjunta de substituição de importações.

Por estes motivos, entre outros, torna-se imprescindível que os esforços realizados até agora pela ALADI, somados tanto aos dos empresários latino-americanos como aos empreendidos por outros organismos regionais ou sub-regionais, estejam orientados para a planificação, a promoção e celebração de acordos entre os países da área que visem outorgar preferências -frente a terceiros países- aos produtos e serviços gerados por empresas latino-americanas, com base nos princípios e mecanismos estabelecidos no Tratado de Montevideu 1980.

Com o propósito de alcançar esses objetivos e de contar com um âmbito de referência mais amplo, que permita delimitar áreas ou projetos específicos de trabalho, elaborou-se o presente documento sobre compras e contratações do setor público.

//

//

PRIMEIRA PARTE

MARCO DE REFERÊNCIA

I. ANTECEDENTES

A. INTRODUÇÃO

A experiência obtida durante os últimos anos e a informação disponível na matéria indicam parcialmente, uma participação crescente das em presas públicas nos principais setores de atividade externa das economias nacionais. Efetivamente, a procura de bens e serviços por parte dos Go vernos, organismos e empresas estatais e para-estatais, constitui um com ponente substancial da procura global na América Latina. Na maioria dos países, o Governo e o conjunto de entidades sob seu controle são os mais importantes compradores de bens e serviços, desde matérias-primas bási cas e simples produtos manufaturados até os mais sofisticados complexos industriais e equipamentos de alta tecnologia.

Pela importância de sua magnitude, sua relativa independência das flutuações de mercado, pela existência de monopólios de fato e de direi to, e por seu papel predominante na execução de grandes projetos de de senvolvimento, a procura estatal pode ser um instrumento potencial de ação nos planos nacional e regional.

Na maioria de países latino-americanos existem mecanismos tendentes a reservar ou outorgar preferências aos fornecedores nacionais, destacan do notoriamente a aplicação de políticas e medidas de fomento, tanto em favor dos fabricantes de bens como das empresas consultoras e de constru ção, nacionais. Logicamente, as políticas variam de país a país, dependen do das prioridades nacionais para o desenvolvimento e da conjuntura eco nômica predominante.

Atualmente, levando em consideração a necessidade de expansão do pro cesso de integração, estes mecanismos e medidas podem chegar a constituir barreiras importantes ao comércio intrazonal e à contribuição que as em presas da região podem realizar com o esboço e execução de projetos de infra-estrutura física, de instalação ou ampliação de complexos indus triais, ou no desenvolvimento de outras atividades econômicas entre paí ses latino-americanos. Na realidade, a maioria de medidas nacionais em vigor, por um lado, pode não proteger suficientemente as empresas locais da concorrência extra-regional e, por outro, pode significar obstáculos para o acesso dos abastecedores latino-americanos aos mercados locais da região.

Por esse motivo torna-se imperativo coordenar e, eventualmente, com patibilizar as políticas de "compre nacional" no plano regional a fim de convergir para a instauração de um mecanismo de "compre latino-americano" que abranja, em princípio, o conjunto de países da ALADI. Um instrumento deste tipo permitirá orientar racionalmente o enorme poder de compra es tatal em benefício dos países da região, fortalecendo desta maneira o pro cesso de integração.

//

Em síntese, no âmbito da nova estratégia e mecanismos de ação da ALADI, em nível estritamente operacional, a procura do setor público apresenta-se como a matéria-prima adequada para a elaboração de acordos de alcance parcial e regional, cujo conteúdo dependerá das características, tamanho, nível de desenvolvimento e, sobretudo, do grau de apoio e celeridade que o conjunto e cada um dos países-membros contribuam concretamente na fase de consulta e negociação do projeto apresentado.

B. O PAPEL DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO

Em termos globais, a magnitude do poder de compra do setor público está determinada por aquela parte da despesa, que se orienta para o investimento e incremento do capital físico mediante obras de infra-estrutura agrícola, industrial, educacional, aquisição de insumos básicos e intermediários, maquinaria e equipamento, etc. Por sua natureza e objetivos econômicos, o investimento público é a variável que regula e exerce o maior impacto no ritmo de expansão do sistema econômico.

Em outros termos, o investimento, a diferença da despesa corrente, conta com uma dupla atribuição: primeiro, de aumentar a capacidade produtiva, multiplicando com isso a futura disponibilidade de bens e serviços e, segundo, de dirigi-la para a obtenção de objetivos essenciais por parte do setor público. Se as destinações de recursos aplicadas pelos Governos atingem seus objetivos fundamentais, quer dizer que estes lograram otimizar o uso dos mesmos, escassos em grande medida, para potencializar a taxa de desenvolvimento geral e satisfazer as crescentes necessidades de suas respectivas populações.

C. IMPORTÂNCIA ECONÔMICA

Com o objetivo de ter uma idéia aproximada do nível de participação das compras estatais na procura agregada regional devem mencionar-se os seguintes dados:

1. Na América Latina, segundo dados do INTAL, 40 por cento das despesas de investimento é realizado pelos Governos e suas diversas repartições. Com efeito, para 1980 o montante do investimento público total dos países da ALADI foi estimado em 52 bilhões de dólares (1), cifra cinco vezes superior ao valor do intercâmbio comercial entre os países da ALADI.
2. Desagregando o montante total do investimento público na América Latina (ver quadro 1), observa-se que 40 bilhões de dólares (76.9 por cento) orientam-se para a aquisição de equipamento, dos quais somente 5 bilhões de dólares são de origem nacional e 7 mil provêm, provavelmente, de fora da região. Quer dizer, do total de aquisições em equipamentos 42 por cento é nacional e 58 por cento, extra-regional.

(1) Com tipos de câmbio de dólar corrigidos para evitar avultar as cifras de países que, por um motivo ou outro, sobrevalorizam suas próprias moedas.

QUADRO 1INVESTIMENTO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA
(Estimativa da distribuição)

SETOR	BILHÕES DE DÓLARES DE 1980
Investimento público total	52
Construções	40
Equipo:	12
Nacional	5
Importado	7

FONTE: O Mercado das Contratações Públicas na América Latina. Documento apresentado por G. Ondarts, do INTAL, na Reunião sobre Exportação de Serviços e Compras do Estado no Rio de Janeiro, de 13 a 15 de setembro de 1982.

3. Por outro lado, cabe indicar que as compras pequenas são feitas dentro do mercado nacional de cada país somente na medida em que exista oferta local disponível, enquanto que os volumes maiores de compra são adquiridos no exterior (1). Esta situação ocorre por diversos motivos: inexistência ou insuficiência de oferta local ou porque as obras e projetos se beneficiam ou requerem financiamentos, seja de fornecedores internacionais (empréstimos atados ou capacidade de autofinanciamento de grandes corporações) ou entidades financeiras internacionais (BID, BM, etc.). Frente a esta situação as empresas locais ou regionais são, frequentemente, isoladas ou deslocadas da concorrência no mercado.

(1) No quadro 2 pode observar-se a importância da consultoria, da produção de equipamentos e da construção na procura do setor público. O problema radica em que a maior parte dessa procura não é atendida por produção e serviços nacionais ou regionais.

QUADRO 2PROCURA DO SETOR PÚBLICO COMO PERCENTAGEM
TOTAL DE ALGUNS BENS E SERVIÇOS

CONSULTORIA

Peru	90%
Bolívia	85%
Paraguai	100%
Argentina	97%
Colômbia	80%
Consultoria em geral	75% - 100%

EQUIPAMENTOS

Equipamentos ferroviários	}	80% - 100%
Equipamentos de aviação		
Geração termo-elétrica, hidre		
létrica, nuclear		
Equipamento petroleiro		
Equipamento rodoviário		
Equipamento de comunicações		
Equipamento militar	}	20% - 30%
Equipamentos em geral		

CONSTRUÇÃO

Construção pesada e infra-estrutura	95% - 100%
Construção em geral	40% - 50%

FONTE: Idem, Quadro 1.

4. Entre os dois extremos indicados estão as compras estatais que receberam apoio financeiro, total ou parcial, do BID e do Banco Mundial (1) (ver quadro 3). Na realidade, apesar de que estas instituições financeiras respondem a seus objetivos e também aos interesses dos Governos que contribuem com capital, localizam-se, quanto a contratações, em um plano intermédio: por um lado, desejam a máxima economia e eficiência, recomendando concorrências públicas internacionais em igualdade teórica de condições, e, pelo outro, admitem preferências limitadas em produtos e propiciam a contratação de consultores locais. Embora esta posição pudesse mostrar uma tendência mais ou menos favorável às preferências nacionais e regionais, é lógico que nunca poderão fazê-lo além do que os próprios Governos da região estão dispostos a conceder. Nesse sentido, é óbvio que em igualdade de condições a balança inclinaria-se geralmente em favor dos contratistas internacionais que contam com maiores antecedentes e sólido apoio financeiro.

(1) De acordo com o quadro 3, em 1980 estas duas instituições concederam créditos à América Latina por 4.668 bilhões de dólares. Com os montantes de co-financiamento, esta cifra eleva-se a mais de 10.431 bilhões de dólares, ou seja, quase 20 por cento do investimento público latino-americano total no mesmo ano.

FONTE: Relatório INTAL.

//

QUADRO 3

PROJETOS FINANCIADOS PELO BID E PELO
BANCO MUNDIAL - 1980
MILHÕES DE DÓLARES - CIFRAS ESTIMADAS

	Financiamento do Banco	Outras contribuições aos projetos financiados pelo Banco	Total
BID	1.984	3.115	5.099
BM e AIF	2.684	2.648	5.332
TOTAL	4.668	5.763	10.431

FONTE: Idem, Quadro 1.

5. Com relação à oferta, não se deve ignorar que, atualmente, o fenômeno de recessão econômica mundial leva necessariamente as empresas internacionais a intensificar sua luta por novos e maiores mercados, aumentando seus contratos no exterior e abrangendo, inclusive, aqueles campos que por sua menor quantia relativa tradicionalmente eram controlados pelas empresas locais.

Como pode deduzir-se, a magnitude das cifras indicadas traça por si só o vasto espectro de possibilidades e potencialidades que projeta a incorporação do poder de compra estatal ao processo de integração latino-americana.

D. EMPRESA PÚBLICA E SETOR EXTERNO

Embora as relações comerciais, tecnológicas e financeiras internacionais das empresas públicas se orientem em maior medida para fora da região, uma parte significativa delas visa desenvolver-se no interior da América Latina através de diversas formas de cooperação com outras empresas públicas e privadas, localizadas preponderantemente em setores tais como: agricultura, construção, transportes, indústria, recursos naturais, energéticos, etc.

As empresas estatais e paraestatais, além de ser as empresas nacionais de maior tamanho, localizam-se entre as principais importadoras de bens de capital e equipamentos para a produção. Em alguns casos participam significativamente das exportações de matérias-primas, produtos manufaturados e semimanufaturados. Por outro lado, absorvem uma porção considerável do financiamento externo e são importantes demandantes de tecnologia estrangeira; ao mesmo tempo, associam-se com capital externo, para grandes projetos de investimento local, atuam além de suas fronteiras, comercializando produtos e serviços e transferindo recursos produtivos para outros países.

II. PROBLEMÁTICA

A. O ÂMBITO LEGAL E ADMINISTRATIVO DO SETOR EXTERNO NACIONAL

O crescente dinamismo das empresas públicas no âmbito internacional contrasta notavelmente com a falta de instrumentos normativos, legais e administrativos para dirigi-lo, quanto às políticas nacionais e aos objetivos regionais.

A maioria de países que integram a região carecem de normas sistemáticas que regulem a oferta e a procura de bens, serviços e recursos produtivos das empresas públicas no mercado internacional. A falta de regras de orientação e de mecanismos de controle e coordenação é particularmente notória no caso das importações estatais de bens e tecnologia, como também em matéria de financiamento externo. Embora se tenham realizado alguns esforços isolados, não pôde estabelecer-se procedimentos eficazes para orientar para o mercado interno as procuras das empresas públicas.

Apesar da importância crescente da participação do setor público no investimento total de cada um dos países, salvo alguns casos de pouca significação prática, esta parte da despesa mantém-se à margem dos acordos de integração.

Esta situação ocorre porque as compras do setor público gozam de um status especial em matéria de comércio exterior. Frequentemente, a legislação ou a prática administrativa determinam que as aquisições sejam exclusivamente de bens e serviços nacionais: entretanto, uma parte substancial destas costuma ficar isenta desta norma, seja por sua prioridade ou interesse, pela ausência da oferta local, pelo tipo de financiamento, ou por outras causas. Em todo caso, estas compras podem ficar isentas de direitos de importação ou pagar um tributo menor que o estabelecido no sistema tarifário geral de cada país, constituindo na prática operações totalmente abertas, sem margem para a proteção ou preferência regional.

Caberia destacar, em todo caso, que a criação de comissões ou organismos especializados nessas matérias, a complementação dos regimes de "compre nacional" com outros instrumentos de apoio à produção local e o enquadramento explícito das empresas públicas nos ordenamentos legais e administrativos que regulam as importações de bens e ativos tecnológicos, bem como os fluxos de capital, começaram a realizar-se em alguns países, o que implica uma tendência positiva a racionalizar essas operações.

Embora os investimentos das empresas públicas no estrangeiro ainda não tenham sido expressamente regulamentadas em termos jurídicos, as negociações efetuadas com inversionistas estrangeiros geraram novas formas e figuras contratuais que alteram notavelmente as pautas fixadas nas normas básicas nacionais e sub-regionais. Isso sugere a conveniência de estudar a compatibilização das diferentes modalidades que vêm sendo aplicadas em determinados setores, além das empresas, mistas, conjuntas, os contratos de operação e serviços de consultoria, etc.

//

//

B. EMPRESA PÚBLICA E INTEGRAÇÃO

No que se refere ao papel das empresas públicas nas relações de integração dos países latino-americanos, ele não foi ainda regulado nos esquemas formais em vigor. A ação regional dessas empresas se desenvolveu em geral em forma espontânea, ou à margem dos instrumentos e mecanismos de integração.

Em alguns casos, essa ação deu lugar a novas formas de cooperação regional, através de associações técnicas de empresas estatais, de acordos bilaterais ou de projetos conjuntos. Em outros casos, a ação das empresas públicas pode ter gerado efeitos negativos sobre as relações de integração, especialmente quando estas se baseiam, parcial ou totalmente, nos mecanismos do mercado.

Um aspecto de singular importância é o vinculado com a margem de preferência às importações regionais, ameaçada na medida em que as empresas públicas sejam isentas dos impostos aduaneiros por cada Governo, ou atuem como monopólios de importação. Em outras palavras, a participação do Estado nas relações comerciais põe em dúvida sua efetiva sujeição a instrumentos tais como as preferências tarifárias negociadas ou outro tipo de medidas, que podem ser utilizadas para promover a expansão e a regulamentação do comércio regional. Para isso se requer o estudo e aplicação de algum tipo de marco jurídico regulador ou o estabelecimento de um código de conduta tendente a enquadrar as faculdades e obrigações dos Estados sobre os instrumentos e mecanismos da integração no plano regional.

Antes de examinar a utilidade da aplicação dos mecanismos da ALADI na incorporação da demanda estatal ao processo de integração, convém dar uma olhada, grosso modo, ao contexto econômico regional.

C. CONTEXTO ECONÔMICO REGIONAL

Como é conhecido, durante as duas décadas compreendidas entre 1953 e 1973 o comércio internacional teve um ritmo de expansão anual de uma média aproximada de 8 por cento, estimulada basicamente por taxas atrativas de crescimento nos países industrializados, o qual gerou uma demanda significativa para as matérias-primas, alimentos e manufaturas pouco sofisticadas dos países menos desenvolvidos. Este período de auge econômico se transformou dramaticamente a partir de 1973, dando lugar a uma recessão generalizada da economia mundial, cuja evolução é difícil prever.

Como é lógico, em um sistema mundial interdependente os efeitos nocivos do síndrome de crise e recessão nas economias avançadas se estenderam para algumas áreas preponderantes do contexto latino-americano. A contração do crescimento nos países industrializados propiciou a debilitação da demanda de um universo de produtos latino-americanos, o que, por seu lado, traduziu-se em fortes baixas dos preços de muitos produtos tradicionais de exportação e crescentes dificuldades e limitações nas exportações de produtos manufaturados da região com destino a tais mercados.

//

//

O impacto regional desse fenômeno pode traduzir-se em: desaceleração do crescimento, deteriorização nos termos do intercâmbio, aumento do déficit da conta corrente do balanço de pagamentos, conseqüentemente, incremento a níveis insuspeitos do endividamento externo, agravamento do déficit fiscal e compressão da despesa e do investimento. Como resultado do exposto, agravou-se a situação social, com drásticas reduções dos salários reais e aumentos notáveis do índice de desemprego em grande número dos países da área. No meio de uma crise tão severa e frente a um panorama tão pouco animador, as perspectivas de reativação econômica na América Latina se avistam mais longínquas.

Nestas circunstâncias é duplamente difícil propor alguma alternativa satisfatória. Por um lado, é sumamente complicado projetar algum cenário convincente para a economia regional na medida em que não se conte com indicadores claros do provável comportamento da economia mundial e, por outro, enquanto os países da região não coordenem seus esforços internamente e intensifiquem o processo de integração mediante novas ações e fórmulas de intercâmbio, cooperação e complementação econômica, tecnológica e financeira, as possibilidades de defesa e reativação de suas economias serão cada vez menores.

Nesta situação, uma alternativa viável à saída da crise econômica ou, pelo menos atuar em defesa das economias da região, é recorrer aos mecanismos estabelecidos no Tratado de Montevidéu 1980.

III. PERSPECTIVAS

A. A EMPRESA PÚBLICA COMO AGENTE ECONÔMICO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

A elevada magnitude, real e potencial, das empresas públicas pode ser empregada ativamente pelos Governos como o agente econômico do intercâmbio e da cooperação dentro e fora da América Latina. Em outras palavras, a coordenação do poder de compra dessas empresas, empreendida com bases setoriais, ampliaria a possibilidade de realizar novos e diversos tipos de projetos conjuntos, seja através da criação de empresas multinacionais com sócios e fornecedores da região, ou mediante a organização das importações extrazonais de bens e serviços de interesse comum para os diferentes países. A existência de empresas ativas no comércio exterior permitiria enfrentar as dificuldades e a falta de conhecimentos dos fornecedores da região sobre as necessidades de abastecimento de informação. Em outras palavras, a comercialização internacional da produção dos países da área poderia melhorar sua capacidade de negociação externa na medida em que as empresas públicas coordenem seus planos e sistemas de exportação e importação, particularmente em setores como o de matérias-primas e produtos básicos, a infra-estrutura do transporte internacional, os recursos energéticos, os bens de capital, etc.

Desta forma, as empresas públicas podem ser empregadas como instrumentos eficazes para promover a distribuição equitativa dos benefícios da integração entre os países latino-americanos, mediante a transferência de recursos produtivos e a abertura dos mercados dos países de maior desenvolvimento relativo da região para os de menor desenvolvimento relativo. As empresas públicas podem, também, ser o meio adequado para desenvolver

//

planos de cooperação econômica e complementação industrial que requeiram uma programação conjunta das ações e investimentos a serem realizadas por cada um dos países da área.

Não obstante os obstáculos existentes e as tendências favoráveis à autarquia de alguns países e empresas, as possibilidades de cooperação regional através de empresas públicas e privadas são múltiplas e com várias possibilidades de organização jurídica. As fórmulas aplicáveis variam dos acordos puramente contratuais, de fornecimento ou intercâmbio de bens (matérias-primas, produtos acabados) ou serviços (energia elétrica, conhecimentos técnicos) até a constituição de empresas públicas multinacionais dotadas de um marco jurídico internacional, passando por fórmulas intermediárias, como os acordos de "pool" ou consórcio, o estabelecimento de filiais comuns, os acordos de co-produção, etc. Em várias destas categorias de cooperação existe um campo importante para a harmonização das condições técnicas, jurídicas e tributárias atualmente em vigor.

B. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS EM MATÉRIA DE COMPRAS ESTATAIS

Há tempos, as autoridades do Acordo de Cartagena trataram de incorporar a demanda estatal como fator de integração na sub-região andina (1). Por exemplo, a Decisão 24 da Comissão, sobre regime de investimentos estrangeiros e transferência de tecnologia, ordenou aos países-membros do Pacto Andino outorgar preferência, em suas aquisições, aos produtos que incorporem tecnologia de origem sub-regional. No entanto, os efeitos da Decisão não se notaram, provavelmente devido a que esses países não desenvolveram ainda tecnologias autóctonas. Igualmente, mediante a Decisão 49, a Comissão se comprometeu a expedir, antes de 31 de dezembro de 1972, normas que permitissem "utilizar em benefício da produção da sub-região a demanda dos países-membros no exercício de sua função pública". Apesar de tais esforços, dez anos depois, os propósitos das Decisões não foram cumpridos. Talvez isto se deva às dificuldades dos países andinos de harmonizar seus instrumentos de promoção das exportações, manejo das taxas de câmbio, reciprocidade efetiva nos acordos propostos, etc.

Com a mesma tônica, a Decisão 84 prevê expressamente a existência de margens de preferência em favor das firmas de consultoria e engenharia nacionais, mistas ou multinacionais andinas, frente às empresas de terceiros países. Neste sentido se determina que "... nos contratos de

(1) Além das Decisões 24, 49 e 84, emanadas da Comissão da JUNAC, consultar os seguintes documentos: "Compra Andina, Elementos para a Proposta-Programa sobre a Utilização da Demanda dos Governos em Benefício da Produção Sub-Regional", Aldo Ferrer, Lima, agosto 3, 1972; "O Poder de Compra Estatal no Grupo Andino", Alfredo Giménez Carrazana, J/PE/33, Lima, fevereiro 27, 1975; "Orientações para um Regime de Compras Estatais no Grupo Andino", J/PE/D/056/Rev. 1, setembro 29, 1977. Ver também: "Regimes Tarifários de Exceção, Instrumentos de Fomento às exportações e Compras Estatais" do Equador, Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela; deste último, consultar "Estudo acerca das Compras Estatais na Venezuela", J/PR/88, julho 24, 1978. No concernente a produtos agropecuários, ver o Relatório da "Primeira Reunião de Organismos de Compras Estatais e Comercialização de Produtos Agropecuários do Grupo Andino e Argentina", JUN/RCE/PA/I/Relatório, Lima, junho 11, 1982.

serviços que celebrem os organismos, instituições e empresas estatais com firmas consultoras de terceiros países, estipular-se-á a obrigação de que o serviço seja prestado com a participação de empresas nacionais, mistas ou multinacionais andinas". (1)

Por outro lado, recentemente, alguns organismos regionais, incluída a ALADI, em colaboração com bancos e entidades empresariais oferentes destes serviços, organizaram alguns eventos regionais especializados na matéria (2), cujos resultados não apenas confirmam a preocupação e o interesse dos participantes, senão que ademais oferecem maior base informativa, bem como elementos concretos de proposta que servem como ponto de partida para a celebração de acordos e ações entre os países da zona, tendentes a promover maior utilização de serviços nacionais e regionais nos campos da construção e da consultoria.

Levado ao plano internacional -sob a tese de que as regulamentações referentes às aquisições estatais, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, conferem vantagens aos fornecedores nacionais em detrimento dos estrangeiros- a Rodada Tóquio (3) encarou a regulamentação de vários tipos de restrições não-tarifárias ao comércio. Entre estas restrições, as vinculadas com empresas estatais deram lugar à elaboração de um "Acordo (código) sobre Compras do Setor Público" (4).

Na realidade, esse Acordo não satisfaz as aspirações originais dos países em vias de desenvolvimento (5) porque, essencialmente, carece de mecanismos realmente operacionais para conseguir que as entidades estatais dos países avançados adquiram volumes crescentes dos produtos provenientes dos primeiros. Por tal motivo, até fins de 1980 poucos países em

-
- (1) Para conhecer com maior detalhe os Regimes de Aquisições e obras públicas, incluídos os Regimes de Compra Nacional, dos países-membros da ALADI, consultar: o Relatório Preliminar sobre "Contratações do Setor Público na América Latina do INTAL", fevereiro 1982, Buenos Aires.
- (2) Ver Relatório Final do Congresso Latino-Americano sobre "Exportação de Serviços e Compras do Estado", realizado no Rio de Janeiro, de 12 a 15 de setembro de 1982, patrocinado pelo INTAL-BID e Banco do Brasil. Ver também moções e resultados do XIII Congresso Interamericano da Indústria da Construção, efetuado pela Federação Interamericana da Indústria da Construção, no México, de 26 a 29 de outubro de 1982.
- (3) Ver Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Tóquio (1973-1979), GATT, Genebra, abril de 1979.
- (4) Acordo sobre Compras do Setor Público, GATT, Genebra, 1979.
- (5) Como surge da "Análise dos Resultados das Negociações Comerciais Multilaterais", realizada pela UNCTAD (parte I, MTN/CB.18/Rev. 1/Part. I, Genebra, julho de 1979, parágrafo 187). A natureza e alcances das disposições do Código "... podem provocar grandes vacilações por parte dos países em desenvolvimento na hora de submeter suas entidades de compras do setor público às obrigações provenientes do mesmo". Isto é particularmente válido para aqueles países participantes de esquemas estatais como instrumento para promover a integração e acelerar seu desenvolvimento.

//

desenvolvimento tinham subscrito o mencionado Código (Hong Kong, Índia, Jamaica e Nigéria, na América Latina, o Uruguai tinha criado uma Comissão para estudar sua adesão).

O Código, entre outros (Art. III.1, d), prevê um tratamento "especial e diferenciado" para os países em desenvolvimento com o fim de levar em conta as necessidades dos países em relação com questões de balanço de pagamentos a nível de reservas, promoção do desenvolvimento de indústrias locais, apoio de unidades industriais total ou substancialmente dependentes de compras estatais, e estímulo de seu desenvolvimento econômico "através de acordos regionais ou globais, entre países em desenvolvimento, apresentados às Partes Contratantes do GATT e não desaprovados por estes".

Entre outras medidas de "tratamento especial", o Código admite que na negociação de sua aplicação se efetuem "exclusões mutuamente aceitáveis" das regras de tratamento nacional concernentes a certas entidades incluídas na lista a estabelecer. No entanto, a maioria dos países desenvolvidos já estabeleceu as listas de entidades que se ajustariam ao Acordo; também o fizeram quatro países em desenvolvimento e o Uruguai criou uma Comissão para estudar sua adesão.

Na realidade, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, o Código parece não ter consagrado a maior parte de suas aspirações originais. Primeiro, o Código não reconhece, como no início se acreditava, nenhum tipo de tratamento preferencial nas compras estatais dos países desenvolvidos, quanto aos produtos originários de países em desenvolvimento. O Código somente estabelece uma declaração de boas intenções, segundo a qual os países desenvolvidos "...facilitarão o aumento das importações procedentes dos países em desenvolvimento ..." (Art. III,2).

Segundo, apesar de que os países em desenvolvimento queriam estar em condições de poder decidir sem impedimentos a concessão do tratamento preferencial aos fornecedores de outros países em desenvolvimento, o Código sujeita toda exceção a uma negociação com os demais países. As exceções não apenas devem ser "mutuamente aceitáveis" para todas as partes, senão que, além disso são temporárias, estando sujeitas a revisão aos três anos de seu estabelecimento a fim de modificá-las ou prorrogá-las (Art. III, 4).

Apesar das limitações dele derivadas, a elaboração do Acordo sobre Compras do Setor Público revela até que ponto o tratamento do tema é uma verdadeira necessidade, mesmo para organismos tão ortodoxos como o GATT. Por isso, e pelos argumentos de peso antes descritos, é imperativo encontrar novas fórmulas específicas para conseguir que as compras do Estado sirvam ao propósito primordial de promover a oferta dos países que conformam a região.

Tendo em vista o anterior, resulta paradoxal que o poder de compra estatal da região não se encontre incorporado ao processo de integração.

C. O PAPEL DA ALADI NA NOVA ESTRATEGIA PARA A INTEGRAÇÃO

Não obstante os esforços de outros organismos e entidades, públicas ou privadas, regionais ou extra-regionais, e com o afã de assimilar, de modo racional e coordenado, a experiência acumulada em matéria de incor

poração do poder de compra estatal ao processo de integração, a ALADI, aplicando seus mecanismos, pode desempenhar um papel crucial na consecução desse propósito.

Com efeito, como anuncia o Tratado de Montevideu 1980, os Governos da América Latina estão "convencidos da necessidade de contribuir para a obtenção de um novo esquema de cooperação horizontal entre países em vias de desenvolvimento e suas áreas de integração, inspirado nos princípios do direito internacional em matéria de desenvolvimento", e "dispostos a impulsionar ... (novos) vínculos de solidariedade e cooperação com outros países e áreas de integração da América Latina, a fim de promover um processo convergente que conduza ao estabelecimento de um mercado comum regional" (1).

Apontado nessa direção, o Artigo 4 do Tratado menciona que "... os países-membros estabelecem uma área de preferências econômicas composta por uma preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial". Mais adiante, o Artigo 5 marca imperativamente que "Os países-membros se outorgarão reciprocamente uma preferência tarifária regional que se aplicará ao nível que vigore para terceiros países e se sujeitará à regulamentação correspondente".

De maneira expressa, estes princípios, entre outros, fazem alusão à utilização do poder de compra estatal como meio idôneo na tarefa de aprofundar o processo de integração. Ainda mais, os instrumentos do Tratado oferecem múltiplas opções e combinações operacionais às empresas públicas e privadas de cada um dos países da área na impostergável tarefa de intensificar: a promoção e regulamentação do comércio recíproco; a complementação econômica e o desenvolvimento de novas ações de cooperação. Um esforço semelhante fará factível incrementar a capacidade produtiva e expandir a dimensão dos mercados da zona, com particular ênfase nos de me nor desenvolvimento relativo.

Em resumo, "O renovado desejo integracionista dos países encontra as sim variados caminhos para sua materialização, já que, partindo desta etá pa de renegociação das concessões atualmente vigentes para alcançar um maior fortalecimento e equilíbrio das correntes comerciais intra-regio- nais, estabelece-se uma área de preferências econômicas que se irá desen- volver por meio de diferentes mecanismos, tais como a preferência tari- fária regional, os acordos regionais e fundamentalmente através de uma crescente trama de acordos parciais que criarão as condições necessárias para que a Associação evolucione em forma natural em direção ao desejado fim de um mercado comum latino-americano" (2).

(1) Tratado de Montevideu 1980. Instrumento que institui a Associação Latino-Ame ricana de Integração (ALADI), Montevideu, agosto 1980, p. 1.

(2) Idem, Tratado de Montevideu 1980, Introdução.

SEGUNDA PARTE

DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE TRABALHO

IV. O ÂMBITO CONCEITUAL (1)

A. A DUPLA MODALIDADE DE ATUAÇÃO DO ESTADO NO ASPECTO ECONÔMICO

De maneira global, a exteriorização da ação estatal configura-se em uma dupla função: como regulador da política econômica e por seu caráter de agente econômico. A primeira obedece à sua natureza jurídico-administrativa e a segunda, à sua natureza econômica.

1. Como regulador da política econômica

Esta função é exercida por meio de leis, decretos, normas administrativas, protocolos, etc, através dos quais são fixadas regras e pautas às quais deverão ajustar-se os operadores econômicos e a sociedade em seu conjunto. Nestas são incluídos, logicamente, os compromissos internacionais e, logicamente, os relacionados com o processo de integração. Já que os componentes desta estrutura são produto das condições e peculiaridades de cada Estado, apesar de que sua natureza seja a mesma, sua organização e características diferem de país para país, criando com isso um espaço heterogêneo de regimes legais e administrativos que, de continuar mantendo-se, pode chegar a limitar a expansão do comércio e das ações de complementação e cooperação econômicas intra-regionais.

2. Por seu caráter de agente econômico

Esta forma é adotada pelo Estado quando atua por meio de entidades econômicas tais como: bancos de fomento econômico, corporações financeiras para o desenvolvimento, organismos descentralizados, empre

(1) Para a elaboração deste capítulo foram consultados, entre outros, os seguintes trabalhos: F. Mateo, "O papel do setor público e das empresas públicas na integração econômica da América Latina", Revista da Integração INTAL, Buenos Aires, julho de 1976; em colaboração com Eduardo White, "As empresas públicas como instrumento de distribuição de custos e benefícios em um campo de integração", Revista da Integração no. 16, INTAL, Buenos Aires, maio de 1974; William Glade, "O papel das empresas do setor público na integração da estrutura industrial latino-americana, algumas observações preliminares", Revista da Integração, nos. 19 e 20 INTAL, Buenos Aires, maio-setembro de 1975; H. Flores de la Peña, "Política econômica geral e aquisições do setor público", Comércio Exterior, Banco Nacional de Comércio Exterior, S.A., México, abril de 1972; Alberto Aráoz "Compras estatais e desenvolvimento tecnológico", Comércio Exterior, Vo. 27, no. 6, Banco Nacional de Comércio Exterior, S. A., México, junho de 1977; BID-INTAL "O regime legal das Empresas Públicas Latino-Americanas e sua Ação Internacional", Estudos, Vols. I e II, no. 20, Buenos Aires, fevereiro de 1977; BID-INTAL, "Contratações do Setor Público na América Latina, Relatório Preliminar", Buenos Aires, fevereiro de 1982.

//

sas estatais e para-estatais de produção, comercialização e de serviços. É precisamente em sua função de agente econômico, sem excluir a jurídico-administrativa, que a ação do Estado deve ser examinada, tendo como meta de curto prazo adequá-la mais ativamente ao processo de integração latino-americana.

B. DEFINIÇÃO GERAL DOS CONCEITOS BÁSICOS

Devido à variedade de tipologias e funções atribuídas à atuação do Estado no aspecto econômico, e levando em conta que este documento visa delimitar o campo de trabalho, somente serão mencionadas em forma geral as noções de empresa pública, compras do Estado e intensificação do processo de integração.

1. Empresa pública

Levando em consideração o objetivo mencionado, será utilizada uma definição que simplifique o exame e permita efetuar comparações entre os diferentes aspectos e países que formam a região. Por esse motivo, o conceito de empresa pública será utilizado em sentido geral.

Entende-se por empresas públicas todas aquelas entidades ou organismos administrativamente autônomos, com ou sem personalidade jurídica de direito público ou privado, descentralizados do Estado, nos quais este último exerce o controle de sua direção em forma direta ou indireta, através de outras empresas públicas, mediante a posse da maioria do capital ou outros instrumentos que assegurem estavelmente esse controle, e cujo objetivo seja a produção e comércio de bens e serviços de natureza industrial, tecnológica ou comercial.

- a) A noção de autonomia é utilizada em forma aberta, devido a que em cada país mudam os componentes e indicadores da mesma. Com ela se faz referência à capacidade de administrar-se a si mesma;
- b) Entende-se por controle estatal o poder efetivo de gestão do Estado sobre a empresa, em forma direta (interna: participação no capital ou na designação do Conselho de Administração ou na direção de empresa) e indireta (controle externo "de tutela", exercida através de outros órgãos governamentais);
- c) A noção de ação internacional das empresas públicas é aquela pela qual uma ou mais empresas públicas, pertencentes a um ou mais países latino-americanos, realizam atos que afetam o ordenamento jurídico de mais de um país, e envolvem operações de natureza econômica mediante as quais se estabelece uma relação comercial ou de produção contínua e estável entre duas ou mais economias nacionais. Entre os diferentes tipos de ação internacional encontram-se: comércio exterior (importações e exportações); transferência de tecnologia e cooperação tecnológica para outros países; financiamento externo; associação local com empresas estrangeiras; investimentos diretos em outros países, etc; e

//

- d) O regime legal e administrativo das empresas públicas se define como: o âmbito jurídico vigente nos diferentes países da ALADI, estruturado pelo conjunto de regras que disciplinam a organização, controle e funcionamento dessas empresas, cujo conteúdo se encontra plasmado em normas gerais (leis, decretos, regulamentos) e individuais (resoluções administrativas, sentenças jurisprudenciais, estatutos de empresas).

2. Compras do Estado

Os regimes de compras, embora conservem certa homogeneidade na medida em que partem sempre de um corpo legal e administrativo básico, apresentam inúmeras variações, quer se trate de setores da administração pública central, províncias, departamentos ou de organismos descentralizados, empresas, etc, sem contar os diversos critérios de aplicação. Por outro lado, as mudanças na legislação têm sido frequentes nos últimos tempos, pelo menos em certas áreas tais como a dos contratos petroleiros ou, em uma matéria diretamente relacionada com o processo de integração, nos regimes de preferência para o fornecedor local ou de "compre nacional".

- a) Origem das compras. Por compras do Estado se entenderá as compras que realizam:

- i) a administração central de cada um dos países-membros;
- ii) as administrações locais (estados, províncias, municípios);
- iii) entidades públicas autônomas, tenham ou não a forma de empresas, cuja função principal seja a produção e/ou comercialização de bens ou prestação de serviços. Dentro desta categoria poderão ser incluídas aquelas empresas que tenham uma participação majoritária ou minoritária de capital do Estado, ou aquelas que exerçam um controle direto na administração ou direção.

- b) Classificação das compras. Serão contempladas as compras de bens e a contratação de serviços que comumente realiza o Estado, provenientes do exterior, em concorrência ou não com fornecedores nacionais.

As compras e contratações procedentes do exterior, que afetam qualquer um dos três níveis de origem indicados, poderão estar ao mesmo tempo referidas a dois tipos de operações:

- i) compras ou contratações regulares, efetuadas para atender as demandas das entidades localizadas nos setores industrial, da construção, comercial ou de serviços (técnicos, financeiros, de comunicação, energia, etc); e
- ii) compras ocasionais, não vinculadas a um setor específico de produção ou de comércio de bens ou serviços, mas geradas em algum ponto da administração central, provincial, municipal, ou de algum organismo descentralizado (por exemplo, materiais ou equipamentos de escritório, transporte, manutenção, etc).

3. Intensificação do processo de integração

Recapitulando, é possível afirmar que se os Estados-Membros decidissem empreender o trabalho de agrupar suas demandas em alguns dos setores antes indicados se tornaria muito mais factível progredir conjuntamente para etapas superiores de integração econômica, entendendo esta última como o processo mediante o qual dois ou mais Governos adotam, por meio de instituições, organismos ou entidades públicas comuns, medidas para intensificar seus múltiplos laços de interdependência econômica e obter assim benefícios mútuos.

Algo que se torna indispensável nesse processo é que as entidades participantes mostrem imaginação e disposição na procura e aplicação de ações conjuntas que lhes permitam identificar e propor soluções adotadas para necessidades ou problemas compartilhados, além de suficiente capacidade promocional para lograr sua aprovação e execução. Neste sentido, o rádio de ação das entidades incorporadas ao processo dependerá, definitivamente, da determinação dos Governos-Membros de submeter alguns ou muitos setores a tratamento conjunto.

Expressado de outra maneira, o objetivo do processo de integração consiste na intensificação das relações de interdependência das entidades participantes, desde que isso seja de mútuo benefício para todas elas.

Visto assim, a noção de intensificação das relações de interdependência possui, ao mesmo tempo, uma dupla dimensão: de alcance e de nível. Por alcance entende-se o número de setores que abrangem as atividades ou projetos conjuntos das entidades participantes; e por nível, o grau de institucionalização e aprofundamento dessas atividades ou projetos. Ambos podem existir separada ou simultaneamente, em diferentes atividades ou a respeito de um mesmo projeto.

A noção de interdependência mutuamente benéfica permite que o processo de integração seja levado até o alcance e nível que as circunstâncias e os países participantes permitam. Em todo caso, o objetivo de integração regional deve ser a contribuição que esta outorgue em favor dos esforços que cada um dos participantes realize para superar problemas de seu desenvolvimento nacional.

Assim concebida, a integração transforma-se em um complemento real dos esforços nacionais de desenvolvimento, em lugar de ser uma panacéia capaz de solucionar todos os problemas estruturais que angustiam os países participantes em desenvolvimento.

Finalmente, a inclusão do setor público em um processo semelhante requer, inicialmente, da harmonização de estruturas legais e administrativas, bem como de mecanismos de política econômica, que facilitem o intercâmbio de informação e permitam estabelecer critérios comuns de produção e intercâmbio de bens e serviços, para negociar acordos, parciais ou regionais, naqueles setores de interesse comum para as empresas estatais dos países da região.

//

//

V. DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE TRABALHO

A. ÂMBITO GERAL DAS COMPRAS ESTATAIS

Do conjunto de estudos, informações e dados elaborados sobre esta matéria por diferentes instituições e organismos latino-americanos (1), é possível constatar que a demanda do setor público dos países-membros da ALADI constitui um segmento substancial da demanda acrescentada regional. Do extenso universo de produções e serviços que configuram essa demanda podem destacar-se os seguintes itens:

- 1) Maquinaria e equipamento de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;
- 2) Maquinaria e equipamento de exploração, refinação e transporte de petróleo;
- 3) Maquinaria e equipamento para a indústria da construção;
- 4) Equipamento ferroviário;
- 5) Material e equipamento portuário;
- 6) Equipamento de telefonia e telecomunicações;
- 7) Material e equipamento aéreo e naval;
- 8) Instrumental científico de precisão;
- 9) Material e equipamento eletrônico e não eletrônico, médico, hospitalar;
- 10) Material de laboratório, drogas e produtos farmacêuticos;
- 11) Material e equipamento de transporte automotriz;
- 12) Equipamento hidráulico;
- 13) Material e equipamento de computação;
- 14) Máquinas de escritório e mobília em geral;
- 15) Caldeiras de vapor e equipamento térmico; e
- 16) Máquinas-ferramentas e ferramentas manuais, etc.

Por outro lado, os Estados são importantes demandantes de produtos agropecuários essenciais (trigo, milho, sorgo, óleos, etc.), de insumos industriais, bem como de diversos tipos de serviços de consultoria.

Como é fácil observar, o poder de compra estatal acrescentado pode chegar a transformar-se no instrumento mais importante de integração regional, ampliando os mercados, incentivando estes e outros setores de produção, estabelecendo acordos setoriais comerciais, de cooperação ou complementação econômica e industrial, e fortalecendo sua capacidade de negociação frente a terceiros países ou empresas transnacionais.

No entanto, deve admitir-se que na maioria das empresas públicas dos países da ALADI a maior parte de suas importações provém de países localizados fora da região, constituindo com isto uma mentalidade importadora inclinada para o consumo de bens e serviços que, apesar de serem muitos deles produzidos na área, geram-se em países altamente industrializados. Esta mentalidade esgrime argumentos tais como: menores custos de aqui

(1) JUNAC, CEPAL, INTAL, SELA. Igual conclusão se depreende de investigações efetuadas pelos países da ABRAMEX.

sição, rapidez nos prazos de entrega; má qualidade, escassez ou inexistência da oferta local, acesso a tecnologia avançada, assessoria técnica, financiamento a prazos e taxas razoáveis, etc.

Para o setor empresarial público, este tipo de argumentos pode ser válido se se contabilizam seus resultados no curto prazo, mas deve pensar-se que o custo-benefício da empresa estatal deve ser calculado também em função dos benefícios que proporciona no longo prazo ao sistema econômico e social em seu conjunto: desenvolvimento industrial, ocupação, balanço comercial, endividamento, etc. Por isso a demanda da empresa estatal deve incorporar-se plenamente aos programas de desenvolvimento relacionados com o processo de integração regional.

Para obter o anteriormente exposto, sem prejuízo dos progressos mínimos alcançados nesta matéria, torna-se necessário esboçar e pôr em funcionamento um sistema regional de compras estatais que mediante mecanismos ágeis e oportunos facilite a harmonização e adequação das estruturas legais, administrativas e econômicas que tornem factível e, por sua vez, garantam a aquisição e fornecimentos de bens e serviços entre as entidades públicas dos países da ALADI.

B. INTEGRAÇÃO SETORIAL

Se for aceito o suposto básico de que a integração econômica é um meio importante para alcançar certos objetivos fundamentais de desenvolvimento e não um fim em si mesma, os esforços do conjunto de países devem orientar-se para um processo de integração significativo e permanente que vise objetivos econômicos concretos, concentrando-se diretamente em estratégias de tipo setorial, constituídas por atividades e projetos específicos.

Evitar definições totalizantes, que em lugar de simplificar tornem ainda mais complexo o processo de integração, implicará, por um lado, concentrar esforços e recursos escassos em projetos bem definidos que tenham resultados significativos e mensuráveis no curto e médio prazos e, por outro, levará as entidades locais a apoiar e proteger o processo de integração regional frente a pressões e interesses que atuam em sentido oposto.

Pelas razões expostas e dada a amplitude do universo de ações das compras estatais -bem como a heterogeneidade de estruturas legais, administrativas e econômicas dos países da ALADI-, teve que recorrer-se a critérios de seleção setorial não discriminatórios que fizessem coincidir três planos essenciais no ângulo de enfoque: 1) Necessidades vitais dos países-membros (combinando tanto o nível de desenvolvimento relativo de cada um deles no conjunto como o peso específico de suas demandas); 2) Setores sensíveis de interesse comum para o grupo de países participantes; e 3) As alternativas instrumentais que tornassem viável, em curto prazo, a elaboração de acordos parciais ou regionais em matéria de compras e contratações do setor público.

Com base nos critérios assinalados foram selecionados os seguintes setores: indústria da construção, serviços de consultoria e, de forma tentativa, no tocante a bens, maquinaria e equipamento para a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

//

//

Cabe mencionar que esses setores têm um duplo atributo: primeiro, constituem âmbitos de interesse comum dos países-membros, o que permite entrelaçar certas políticas de desenvolvimento nacional com as alternativas instrumentais que oferece o Tratado de Montevideu 1980, no novo esquema de integração. Segundo, os setores escolhidos reúnem características suficientes (experiência, informação disponível, complementariedade, interesse dos Governos e dos organismos tais como a CEPAL, JUNAC, SELA, INTAL, etc), que tornam factível a elaboração de acordos entre a totalidade ou a maior parte dos países da região.

Por último, além das características indicadas, os setores envolvidos representam parte importante das importações do setor público cujo origem se localiza fora da região, problema que em boa medida pode encontrar solução mediante uma substituição eficiente de importações intra-regionais, apoiada no conjunto de instrumentos e mecanismos do Tratado de Montevideu 1980, cuja gama oscila da outorga de uma preferência comercial para a elaboração de acordos de cooperação e complementação técnica, financeira, económica, que afetam diretamente a produção de bens e serviços do setor público dos países que integram a ALADI.
