

**TEMAS  
ECONÔMICOS**

**Lúcio**  
**ALCÂNTARA**



SENADO FEDERAL

**TEMAS  
ECONÔMICOS**

Senador Lúcio Alcântara

BRASÍLIA – 1996

Editado pelo gabinete do  
**Senador Lúcio Alcântara.**

Projeto Editorial:  
**Ricardo Alcântara**

Redação Final:  
**Ana Morelli**  
**Ricardo Alcântara**

Programação Visual  
e Diagramação:  
**Wagner Lima**

Secretaria-Geral:  
**Celso Machado**

Logomarca:  
**Eduardo Odécio**

Impressão:  
**Gráfica do Senado Federal**

# **PRONUNCIAMENTOS**



## **O Açude Castanhão**

Esteve no Ceará o Ministro dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente, Gustavo Krause, comunicando a possibilidade concreta da conclusão de obras hídricas inacabadas, como também a viabilização do início da construção do Açude Castanhão. Foram assinados convênios e anunciada a liberação de recursos para a conclusão de obras que se encontram em andamento e paralisadas.

Este "cemitério de obras", como qualificou o próprio ministro, inclui cinco barragens de médio porte e três projetos de irrigação. Nas barragens já foram investidos recursos que correspondem a 80 por cento do valor da obra, que aliás estava sofrendo destruição, deixando de beneficiar 150 mil pessoas com abastecimento de água, piscicultura e irrigação, e com um lucro cessante de 65 milhões de reais por ano.

Como o governador do Ceará defendendo a tese de que do lado da União se reestruture o DNOCS e se desfederalize a promoção da agricultura irrigada, ficando a cargo da iniciativa privada a sua consolidação. Ao governo estadual caberia organizar a legislação, conscientizar os usuários, promover a implantação de pólos agroindustriais e universalizar o saneamento básico.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos, elaborado ainda no primeiro Governo Tasso Jereissati, possibilitou empréstimo junto ao Banco Mundial, num programa denominado PROURB, no valor de 120 milhões de dólares que resultará na construção de 40 açudes, gerando uma reserva de 1,8 bilhões de M<sup>3</sup>, com 20 por cento a mais das águas hoje acumuladas.

Existe outra demanda junto ao Banco Mundial, que é um projeto, em fase de análise, de integração das bacias hidrográficas do Ceará que afastaria, parcialmente, o efeito da dependência das chuvas. Há, ainda, um terceiro projeto referente ao mapeamento hidrogeológico do estado que em termos práticos redundará na perfuração dos poços dotados de dessalinizadores ao longo das vias de carros-pipas.

Importante ressaltar que a administração estadual está implantando os Comitês de Bacias, com a participação de usuários e órgãos públicos, visando reduzir o desperdício e gerenciar os recursos hídricos de forma integrada. O gerenciamento será todo informatizado, estabelecendo-se um "mercado de águas", com cobrança de tarifas.

É dentro desse contexto de gestão integrada das principais bacias do semi-árido que se insere a construção do Açude Castanhão, que

armazenará três vezes a capacidade do nosso maior açude, o Orós e aumentará a disponibilidade de água acumulada no Ceará, juntamente com o PROURB, para 20 milhões de M<sup>3</sup>, ou seja, 60 por cento a mais do que em 1986, época do início do primeiro governo Jereissati. A capacidade de acumulação ideal seria entre 30 e 35 milhões de M<sup>3</sup>.

A assinatura desse protocolo coroa um sonho de 84 anos, pois datam de 1911 os primeiros estudos para sua construção. Em 1986 foi assinado o edital de licitação para o projeto final de engenharia e início do pagamento das desapropriações. Em função da reação das populações a serem atingidas, o Ministério da Irrigação interrompeu as etapas da referida obra.

O impacto ambiental foi analisado e decidido somente em 1992, quando o Conselho Estadual do Meio Ambiente licenciou o início da obra. Nesse mesmo ano, o DNOCS realizou estudos visando selecionar áreas propícias à construção da nova sede urbana de Jaguaribara, que será inundada.

É oportuno aqui ressaltar a importância estratégica da obra, que não é isolada, mas insere-se no contexto de um projeto desenvolvimentista do semi-árido nordestino. O Castanhão rompe as fronteiras estaduais, contribuindo para a viabilização da transposição de águas do Rio São Francisco, pois serve de depósito intermediário – uma espécie de “barragem-pulmão” – para a distribuição da água transposta entre os vários municípios do semi-árido.

Os principais impactos econômicos da construção dessa obra são no tocante ao

desenvolvimento hidroagrícola, o controle das enchentes do Baixo Jaguaribe e o abastecimento de água para a região metropolitana de Fortaleza. Ali, pretende-se atrair a iniciativa privada para o aproveitamento de 43 mil hectares de área irrigável.

Embora entusiastas defensores do Programa de Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos do Ceará, no qual se insere a construção do referido açude, não podemos perder de vista que as águas vão inundar cidades e povoados, forçando o deslocamento de populações humildes.

É necessário segurança absoluta para os habitantes de Jaguaribara e de toda a área inundada pela barragem que abrange cerca de dez mil pessoas. O Castanhão não pode ser construído antes que sejam devidamente pagas as indenizações e seja dada a garantia de que aquelas pessoas viverão em condições, no mínimo, semelhantes à que possuíam anteriormente.

(10 de agosto de 1995)

## **Rede Ferroviária Federal**

O programa de privatização do atual Governo está em curso. Várias empresas estatais passaram para o controle privado. Difunde-se a idéia de que vamos viver sob a égide de uma economia de mercado absoluto. Aquilo que o ex-Ministro Celso Furtado chama de “fundamentalismo de mercado”, a adoção do liberalismo extremo, emerge como a ideologia que deveria reger nossas relações econômicas.

Ouvi aqui, por exemplo, o Senador Vilson Kleinübing propor que a Constituição proíba o Estado brasileiro de investir recursos em empresas com dificuldades. Se observarmos o que ocorre nos países mais desenvolvidos onde vigora uma economia de mercado, talvez adotássemos um ritmo mais moderado em nossas inclinações liberais. Lembro que os

Estados Unidos investiram alguns milhões de dólares para salvar a Chrysler, montadora de automóveis à época em grande dificuldade. A empresa recuperou-se e devolveu os recursos com juros, numa operação absolutamente normal, mantendo milhares de empregos para cidadãos americanos.

Sou um crítico das relações muitas vezes promíscuas entre a iniciativa privada e o Estado. Nosso objetivo deve ser exatamente o de desprivatizar o Estado, mais até do que privatizar empresas públicas, mas reconheço que o Estado tem também este papel. Não seremos uma Nação próspera defendendo um Estado anêmico, ausente do que se processa na economia.

Se é verdade que o Estado empresário esgotou sua capacidade de investimento, tão pouco podemos desconhecer que o Estado não pode abdicar de seu poder de influir no desenvolvimento econômico e de corrigir as desigualdades decorrentes de algumas distorções dos processos de mercado incompatíveis, em alguns casos, com os interesses maiores da Nação.

Sobretudo as lideranças das regiões mais pobres devem observar de maneira crítica esta tendência de excessivo liberalismo, cuja lógica induziria o investimento quase absoluto naquelas regiões que já oferecem garantias de retorno mais seguro e imediato. O agravamento das desigualdades regionais põe em risco qualquer aspiração conseqüente de sermos um País desenvolvido.

Digo tudo isso para expressar minha apreensão com o destino da Rede Ferroviária Federal. Encaminhei um requerimento nesse

sentido ao Ministro do Planejamento, José Serra, que nos ofereceu uma resposta há poucos dias, com informações do BNDES - órgão gestor do programa de privatização, que esclarecem não haver ainda um modelo de privatização da empresa definido pelo Conselho Nacional de Desestatização.

Examinados os modelos institucionais existentes no exterior, observamos que, em quase a totalidade dos casos, as empresas ferroviárias passam a ter todas as suas funções sob o controle de uma mesma entidade. Na Europa, as ferrovias são estatais, predominantemente voltadas para transporte de passageiros e recebem vultosas contribuições do Estado. Nos casos dos EUA e Canadá, cujo perfil é semelhante ao brasileiro, as ferrovias são voltadas para o transporte de cargas, sendo inteiramente privadas no primeiro caso, onde atuam 536 empresas, e estatais e privadas, no caso canadense.

No que tange aos modelos de privatização, cada um foi desenhado para atender a condições específicas, mas em todos eles o passivo financeiro e encargos decorrentes da redução do quadro de pessoal foram absorvidos pelo Estado. Dentre os modelos examinados, segundo estudos do BNDES, verificou-se semelhanças entre as condições da Ferrocarriles Argentinos e da RFFSA, bem como entre as conjunturas nacionais em que se inserem.

A seguir o modelo argentino, podemos deduzir que haverá divisão da malha ferroviária existente em malhas regionais e, no caso, o que nos preocupa é a chamada Malha Nordeste, que reúne as superintendências de São Luís, Fortaleza e Recife, porque esta é a mais deficitária

do ponto de vista econômico. São trechos que não se prestam à concessão para exploração pela iniciativa privada, não obstante o seu grande interesse social, na medida em que transportam mercadorias, cargas e, em alguns casos, passageiros.

Qual será o tratamento dado às malhas deficitárias, se adotado o modelo argentino, em exame pelo BNDES? É justificável o temor de que o processo se desenvolva no sentido do definhamento da ferrovia como alternativa de transporte nas regiões mais pobres, uma vez que a malha deveria exercer algum atrativo econômico para ser, mediante licitação, explorada por meio de concessão.

Gostaria ainda de chamar a atenção para a questão das tarifas, onde há previsão de se estabelecer um mecanismo de correção automática. Quando se condena, e muitas vezes com razão, a ineficiência do Estado como gestor, deixa-se de levar em conta que os preços públicos são muitas vezes controlados de modo artificial, inclusive em valores que não remuneram esses serviços, para que se possa atender às políticas globais de Governo.

O Governo, que deveria complementar essas diferenças tarifárias, não o faz, mas quando se trata de conceder esses serviços à iniciativa privada, a primeira cautela dos proponentes dessa política é assegurar, preservando da corrosão inflacionária, as tarifas, que serão cobradas pelas empresas que receberem a concessão da exploração dos serviços de transporte.

É nosso dever contribuir para a modernização do País, mas não podemos deixar de levar em conta as experiências já realizadas,

avaliando-as criticamente. É grande a responsabilidade de que estamos investidos e dela recebemos para preservar os interesses do País, da sociedade e, especificamente, das regiões que representamos.

(21 de agosto de 1995)



## **Projeto São José**

Governar o Brasil é um exercício permanente de criatividade. Governar bem estados pobres, como é o caso do Ceará, exige criatividade redobrada e grande vontade política. Faltam recursos e sobram problemas. O reduzido volume de atividade econômica, agravada pela existência de crises seculares, torna o exercício do poder um singular desafio. São notáveis os desequilíbrios e as dificuldades, enormes.

Mas governar é, sem dúvida, eleger prioridades. Saúde, Educação, Emprego, Transporte e Saneamento são projetos que, além de exigir grandes quantias, estão intimamente ligados entre si. Quanto mais se pretende definir prioridades, mas se evidencia a necessidade de se estabelecer uma ação integrada no apoio às comunidades carentes. Nessa direção tem caminhado o Governo do Ceará e nela alcançando

resultados extremamente positivos.

O Projeto São José já beneficia 200 mil pessoas de 469 comunidades, espalhadas por 126 municípios. O sucesso do programa é tamanho que a iniciativa se transformou em modelo para o Banco Mundial. Grupos de pequenos produtores rurais, pescadores, artesãos, donas-de-casa, todos participam, unidos em torno do objetivo comum de melhorar a renda no campo e a qualidade de vida na cidade.

Além da resposta efetiva que dá à necessidade já mencionada de abordar os problemas sociais de maneira integrada, o projeto tem o mérito de atender às prioridades definidas pelas próprias comunidades e de acordo com a vocação de cada uma. As comunidades participam não somente da identificação das carências, mas também da avaliação dos resultados. O processo de encaminhamento dos projetos e decisão é desburocratizado, baseado em critérios objetivos e sem intermediações políticas, com o acompanhamento direto dos técnicos do Governo na formulação correta das propostas.

Sistemas de abastecimento comunitário, de perfuração e instalação de poços, produções alternativas de energia, hortas e irrigação comunitária para fruticultura, barramentos e açudes de pequeno porte, mini-usinas de pasteurização, casas de farinha, aquisição de tratores, pequenas fábricas de calçados e confecções, padarias ou oficinas mecânicas, creches comunitárias e postos de saúde, são linhas propostas com maior freqüência pelas comunidades que percebem o Projeto São José

como uma possibilidade real de melhoria em suas condições de vida.

Esta iniciativa utiliza empréstimos contraídos junto ao Banco Mundial, que deverá dispor este ano de 54 milhões de dólares. Já contam com o projeto 126 municípios, número que tende a crescer com a instalação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Até o momento, estão em andamento mais de quinhentos projetos, com o envolvimento integrados de diversas secretarias de Estado.

A visita de dirigentes do Banco Mundial no México ao Ceará para conhecer o projeto foi uma exigência da instituição para só destinar projetos àquele país que tivesse a mesma linha de ação definida no Projeto São José. Lá, conheceram uma fábrica de sabão, uma agroindústria de raspa de mandioca e uma pequena fábrica descascadora de arroz, todas de iniciativa comunitária.

Em Icapuí, município cearense pioneiro na criação de conselhos comunitários setoriais, desenvolve-se um promissor projeto de criação de lagosta em cativeiro, em cooperação técnica com o Instituto Labomar e administrado pela Associação de Moradores, que conseguiu montar ainda uma fábrica de confecções e outra de gelo. Em Barreiras e Morro Pintado, no mesmo município, instalaram mini-indústrias de beneficiamento de coco e, em Olho D'Água, de caju.

Os recursos aplicados pelo Banco Mundial, por intermédio de empréstimos contraídos pelo Governo Federal, respondem por 70 por cento do investimento, restando ao Estado a contra-partida correspondente. Eis aí um bom exemplo de como

um Governo de estado pobre, dotado de vontade política e criatividade, pode enfrentar os desafios sociais. Melhor do que lamentar o subdesenvolvimento é procurar meios de superá-lo.

Essa é a mensagem que as conquistas cearenses na arte de governar irradiam: o Governador Tasso Jereissati tem conseguido, em território perseguido por imensas dificuldades, colocar a tenacidade do espírito cearense a serviço da melhoria nas condições de vida do nosso povo. No Ceará, governar é mudar.

(6 de setembro de 1995)

## **Mercosul e Nordeste**

No dizer insuspeito do historiador Eric Hobsbawh, o século XX foi a Era dos Extremos, a grande oportunidade que teve o nacionalismo de demonstrar sua absoluta inutilidade. Em seu final, assistimos à integração de países e o intercâmbio acentuado entre os povos, que agora buscam complementar potencialidades e superar por meios globais seus desafios específicos.

Essa política de integração desenvolveu-se num longo processo de quatro décadas até chegar ao estágio atual. Teve seu início com o fim da Segunda Guerra Mundial. Diante de milhares de mortos, perceberam que já não poderiam jogar com o futuro por causa de questões às vezes desprezíveis de extremado nacionalismo.

Em 1993, caíram as barreiras entre os países da Comunidade Econômica Européia e

passou a vigorar o estatuto das quatro liberdades, que contempla a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Ainda nesse ano, entrou também em vigor o acordo entre a CEE e os países da Associação Européia de Livre Comércio, constituída por Suécia, Noruega, Finlândia, Suíça, Islândia e Áustria, criando um espaço econômico responsável por quarenta e três por cento do comércio mundial. Não é difícil antever que, em futuro próximo, os países que compunham o antigo Leste Europeu, ainda cuidando das cicatrizes causadas pela rápida conversão do socialismo para o capitalismo, deverão buscar abrigo nesta aliança continental, que tem como segredo de sucesso a prática da economia de mercado, com forte sentido distributivo, e no regime democrático.

Os países da América do Sul que integram o Mercosul devem perceber que no processo de integração econômica não há como acomodar reservas de mercado. Se sua implantação gera vantagens nos dois lados das fronteiras, cria também sérios problemas internos em cada um dos países signatários do tratado.

Apenas para exemplificar, observemos o setor agrícola. Nossas terras, menos férteis do que a Argentina, consomem vinte vezes mais fertilizantes, embora plante o dobro da área daquele país. O Brasil possui custos financeiros elevados, uma das mais altas taxas de juros do mundo. Na perspectiva da unificação continental do mercado, haverá, sem dúvida, uma violenta reestruturação da produção agrícola.

No setor industrial haverá modificações expressivas com a ampliação do mercado. Aquelas regiões que se utilizarem da

complementaridade das economias terão vantagens comparativas maiores. A indústria de calçados gaúcha, por exemplo, poderá utilizar o couro argentino e assim por diante. O sucesso do Mercosul é demonstrável em números. Nos últimos dois anos, as exportações argentinas para o Brasil cresceram 74 por cento. De outro lado, aquele país passou da posição de décimo importador de produtos brasileiros para o quinto lugar.

Nossa expectativa, como representante eleito por cidadãos de uma região pobre deste país, é que sejamos receptivos à criação de fundos especiais de investimentos em algumas regiões que serão prejudicadas pela integração. A Comunidade Econômica Européia foi sensível ao problema.

No caso da integração Brasil e Argentina, no primeiro momento serão beneficiadas as cidades de São Paulo e Córdoba, onde estão instaladas as grandes plantas industriais. Tenderão ainda a se beneficiar as áreas industriais situadas entre os dois limites. As regiões Sudeste e Sul tenderão a crescer bem acima da média nacional.

O grande problema que vamos enfrentar é corrigir a defasagem entre o Nordeste – que detém 27,6 por cento da população do país e participa com apenas 17,3 por cento do PIB – e o Sul. Se não houver estímulos adequados, as tendências poderão agravar a distância entre as regiões. Ninguém consegue aumentar sua presença no PIB sem reduzir a participação relativa do Nordeste.

É preciso iniciar estudos sobre uma legislação específica que proteja países e regiões em estágios de desenvolvimento menos

avançados da feroz concorrência proporcionada pelo Mercosul. O Paraguai prepara-se para solicitar um tratamento semelhante ao que foi dispensado pela Comunidade Européia a Portugal e Grécia.

Se temos problemas de desequilíbrio entre o Sul e o Sudeste em relação ao Norte e ao Nordeste, a Argentina enfrenta o mesmo desafio. Se temos a Amazônia, vazia de homens, eles têm a Patagônia em situação semelhante. Vamos ter que olhar para esses desequilíbrios com muita atenção, se não quisermos elevar substancialmente os custos conseqüências do futuro.

Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia e Peru constituíram o Grupo Andino e definiram uma área de livre comércio entre seus países. Os estados do Norte e Nordeste poderiam estabelecer, entre eles, novas relações de comércio e investimento. A redução de impostos de importação podem constituir um estímulo para isto. Caberá às instituições estaduais, regionais e federais, públicas e privadas, promover os negócios entre empresários das duas regiões e daqueles países.

Não temos dúvida quanto ao acerto da decisão de integrar as economias, nem quanto ao sucesso do Mercosul. Alertamos apenas para a necessidade de medidas cautelares, semelhantes às adotadas na Europa em seu processo de integração, sejam adotadas na América do Sul, com o objetivo de evitar que o Mercosul agrave desequilíbrios internos nos países signatários do tratado.

(26 de setembro de 1995)

## **Programa de Privatização, Monopólios e Oligopólios**

O assunto que me traz hoje à tribuna do Senado Federal, e que muito tem preocupado aos que desejam êxito ao programa de modernização da economia em nosso País, é o perigo de formação de cartéis e monopólios privados decorrentes do processo de privatização, tal como está sendo conduzido.

Formulei pedido de informações ao Ministro da Justiça, Nelson Jobim, indagando sobre processos instaurados no âmbito daquele ministério sobre formação de monopólios e oligopólios em decorrência do Programa Nacional de Desestatização.

A resposta, datada de 4 de outubro, informa que já são onze os processos instaurados, no Ministério da Justiça, sobre a formação de monopólios ou oligopólios apenas em decorrência do processo de privatização. Há

mais na área de siderurgia, e um deles já estava concluído quando o CADE julgou que realmente havia o monopólio nesse setor – e a imprensa divulgou o fato amplamente.

Isso deve alertar-nos. Está demonstrado claramente a tendência, nos setores de fertilizantes, petroquímica e de siderurgia, à formação de oligopólios. Conseqüentemente, tem o governo que se aparelhar, alertando, primeiramente, quando da realização do processo de privatização.

Na medida que se advoga um “Estado menor”, dispensado de muitas atividades a que vinha se dedicando há quase meio século, o Governo deve se preparar melhor para agir de maneira eficiente no contexto de uma nova relação entre o Estado e a economia.

Um Estado que se retrai cada vez mais nas ações de interferência direta na economia do País, que se está dispensando de muitas funções, deve se preparar melhor para fazer face a esses inconvenientes do processo de privatização como está posto, de modo que não perca a capacidade de regular e fiscalizar os desdobramentos do processo e seus efeitos sobre a sociedade e os seus interesses maiores.

Neste sentido, pensando em oferecer uma contribuição efetiva, atribuição que com este mandato o povo me delegou, ainda que não alimente muitas esperanças quanto ao sucesso de minha iniciativa, apresentei três emendas à Medida Provisória nº 1.129, que altera a Lei nº 8.031, de 12-4-90, e dá outras providências, e que trata justamente da desestatização. Essa medida vem sendo reeditada sucessivamente,

mas apresentei três emendas a ela, uma delas incluindo o Ministro de Estado da Justiça no Conselho Nacional de Desestatização.

Na justificativa, defendo que, como órgão superior de decisão formado por diversos ministros de Estado, nada mais justo que dele faça parte aquele que é responsável pela área em que recai toda a demanda federal decorrente dos processos de privatização.

Outra emenda que apresentei prevê que aquela medida provisória deverá conter dispositivos que obriguem os editais de convocação aos interessados nas privatizações a conter em sua redação o percentual de participação no mercado em que atua a empresa objeto de desestatização.

Nos casos de participação superior a 20 por cento do mercado relevante, a qualificação do interessado ficaria sujeita, pela emenda apresentada, a exame prévio, na forma do que dispõe a lei que trata da defesa da economia e para evitar a cartelização da mesma.

O processo de privatização deve ser feito levando-se em conta a transferência do poder econômico promovido pelas empresas do meio produtivo. Essa transferência, em determinadas situações, poderá permitir novos casos de monopólios ou oligopólios, razão pela qual toda prudência é pouca.

Devemos nos preocupar em evitar que se troque o monopólio do Estado pelo monopólio privado, muito mais danoso para nossa economia, pois menos comprometido com o interesse geral. Se os órgãos de defesa da

economia no âmbito do Ministério da Justiça não se capacitarem convenientemente, certamente o pior acontecerá.

Mas ainda é tempo.

(16 de outubro de 1995)

# **PROJETOS**



## **Emendas à Medida Provisória nº 1.162, de 1995**

Inclui artigo prevendo que os adquirentes de ações representativas do controle acionário da empresa privatizada prestarão à Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, até quinze dias após a liquidação financeira da operação de compra, as informações que possibilitem aferir a aplicabilidade do disposto no art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

Prevê ainda, no seu parágrafo único, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, informará à Secretaria de Direito Econômico, Ministério da Justiça, dos adquirentes dessas ações representativas do controle acionário da empresa privatizada no prazo de até quinze dias após a liquidação financeira da operação de compra.

O Senador Lúcio Alcântara justifica a proposição da emenda ressaltando que o processo de privatização deve ser feito levando-se em conta a transferência do poder econômico promovido pelas empresas no meio produtivo que, em determinadas situações, poderá permitir novos casos de monopólios ou oligopólios, razão pela qual, segundo ele, toda prudência é, pouca.

A emenda visa, desta forma, possibilitar melhores meios de controle para a preservação da economia nacional.

Outra emenda dá nova redação ao art. 1º, incluindo o Ministro da Justiça no Conselho Nacional de Desestatização, órgão superior de decisão do Programa Nacional de Desestatização. O senador justifica a inclusão do titular da Justiça no CND por ser aquela a área onde recai toda a demanda federal decorrente dos processos de privatizações.

Propõe em outra emenda o Senador Lúcio Alcântara a inclusão de artigo na medida provisória que regulamenta o processo de privatização de empresas estatais, prevendo que os editais de convocação de interessados nas desestatizações deverão conter dispositivos que os obrigue a declarar o percentual de participação no mercado em que atua a empresa objeto da desestatização.

Nos casos de participação superior a 20 por cento no mercado relevante, a qualificação do interessado está sujeita ao exame prévio, na forma do que dispõe o artigo 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

O Senador Lúcio Alcântara justifica que o processo de privatização deve ser feito

levando-se em conta a transferência do poder econômico promovido pelas empresas no meio produtivo. Essa transferência, em determinadas situações, poderá permitir novos casos de monopólios e oligopólios. Visa a emenda possibilitar melhores meios de controle para a preservação da economia nacional.

Uma emenda <sup>3</sup> ainda proposta acrescenta a Caixa Econômica Federal entre as estatais excluídas do processo de privatização. Em defesa de sua proposta, o Senador Lúcio Alcântara alude às funções de extrema relevância da CEF para a execução de programas sociais, constituindo como braço financeiro do Governo Federal para o atendimento às necessidades de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana da população.

Segundo o senador, o papel que desempenha a Caixa Econômica Federal não poderia ser exercido a contento pela iniciativa privada.



**PALESTRA**



## **Mercosul e Medicamentos no Brasil**

Palestra proferida em  
9 de outubro de 1995  
no Seminário Estadual  
de Assistência Farmacêutica  
(Fortaleza, Ceará).

### **1. Mercosul: suas razões e objetivos**

O Mercado Comum do Cone Sul originou-se da busca de integração dos dois maiores mercados do subcontinente: Brasil e Argentina. Sua origem data de 1986 e da instituição de um Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentino-Brasileira, cujo objetivo era propiciar um espaço econômico comum com a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação de setores específicos da economia dos dois países.

Até 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, o processo de integração avançara significativamente, envolvendo apenas Brasil e Argentina. O Mercosul é, assim, um processo de integração de mercados que permitirá, através da

eliminação de barreiras alfandegárias e da livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços entre as nações signatárias do Tratado, um incremento comercial entre elas.

Objetiva, em decorrência, propiciar a inserção mais competitiva dos países e da região na nova ordem econômica mundial, caracterizada, entre outras coisas, pela consolidação de grandes espaços econômicas.

O que se espera é que a competição empresarial para a colocação do seu produto em outro país do mercado, aumentando a quantidade e a qualidade dos bens oferecidos, gerará, internamente, aumento de postos de trabalho, busca de melhor qualificação da mão-de-obra e, em decorrência, desenvolvimento social. O objetivo de buscar melhores condições de vida para os cidadãos dos estados-parte, como resultado da comunhão de mercados, é uma das primeiras considerações no texto do Tratado de Assunção.

É importante ressaltar, para o entendimento das ponderações que faremos a seguir, que a constituição de um mercado comum exige coordenação de toda a política macroeconômica dos países-membros e harmonização das políticas setoriais, sem o que criam-se desequilíbrios capazes de afetá-lo e desestabilizá-lo. Esse processo de harmonização de políticas e instrumentos normativos não está encerrado ainda.

Em relação ao tema da política de medicamentos, os quatro países têm envidado esforços no sentido de igualar as diferenças existentes em relação aos padrões de produção, comercialização e fiscalização de medicamentos produzidos e consumidos na região. Um processo exaustivo, mas já bastante adiantado.

## 2. O mercado de medicamentos no Cone Sul

Brasil e Argentina são os principais mercados de medicamentos, não só na região do Mercosul, como de toda a América Latina, representando um faturamento anual da ordem de oito bilhões de dólares, o que corresponde a 55 por cento do total de recursos gastos com medicamentos na América Latina.

O consumo de medicamentos no Brasil movimenta 4 bilhões de dólares anuais e o da Argentina, pouco menos que isto. Considerando que a Argentina possui uma população cinco vezes menor que a nossa, percebemos que o consumo de medicamentos naquele país tem padrões bem diferentes do nosso.

No caso do Brasil, uma significativa parcela do nosso mercado é representado pelas compras do Sistema Único de Saúde, responsável pela expansão da base de consumidores que se iniciou na década de 50 e se consolidou nos anos 80, com a ampliação do direito e da oferta de assistência médica pública.

Outro componente do nosso mercado interno, o consumo privado, também se encontra em crescimento, alimentado, entre outras coisas, pela ausência de controles de comercialização, seja de caráter médico-sanitário, seja relativos à economia popular, pelo desaparecimento e omissão dos serviços de fiscalização; pela permissão de propaganda, nem sempre ética; e pelo importante papel de indutores e legitimadores do consumo representado pelos médicos e farmacêuticos.

Em vista disso, nosso mercado se caracteriza por um elevado volume de vendas (o País é um dos dez primeiros mercados de medicamentos do mundo em volume de vendas); alto consumo *per capita* (cerca de 15 dólares por habitante/ano); elevada diversificação da oferta (o número de produtos farmacêuticos oferecidos no mercado brasileiro é um dos mais altos do mundo) e elevada taxa de auto-medicação, que estudos avaliam entre 50 e 60 por cento do consumo.

Não só o padrão de consumo é diferente entre Brasil e Argentina. Também a estrutura de produção é bastante distinta. Enquanto naquele país 60 por cento do faturamento corresponde à produção de empresas nacionais, aqui esta proporção é de apenas 15 por cento, isto é, em nosso País, o mercado é quase que totalmente dominado por empresas transnacionais.

A ocupação do mercado nacional de medicamentos pelas indústrias transnacionais é, mais uma vez, resultado da omissão do Poder Público em adotar políticas específicas para o setor farmacêutico, ao mesmo tempo em que as políticas econômicas e os modelos de industrialização adotados facilitaram a implantação de indústrias estrangeiras no País.

Dessa forma, durante o fenômeno ocorrido no pós-guerra, conhecido como Renovação Farmacêutica, que mudou substancialmente o arsenal terapêutico, enquanto americanos e europeus investiam maciçamente em pesquisa e desenvolvimento de novos fármacos, nossas indústrias do setor – solidamente implantadas a partir da década de 30, com um mercado em expansão e reforçadas pela interrupção do fluxo de importações ocorrido durante a guerra, sem iniciativa,

apoio e investimentos – não desenvolviam, sistematicamente, pesquisa científica.

Assim, a partir da década de 50, assistimos à desnacionalização da nossa indústria farmacêutica, com a entrada em nosso País de um número crescente de empresas estrangeiras de forte potencial econômico-financeiro e tecnológico, detentoras da propriedade industrial, das patentes e da tecnologia de produção dos “produtos modernos”. Restou à indústria nacional as fatias de mercado de produtos tradicionais e populares, com tecnologia pouco sofisticada de produção.

Nas décadas de 60 e 70, empresas transnacionais passam a assumir, gradativamente, o domínio da produção no Brasil, pela entrada de novas companhias, aquisição do controle acionário de firmas nacionais e compra de laboratórios locais.

Em que pesem as diferenças entre os dois maiores mercados latino-americanos, uma unanimidade na região do Mercosul é, no entanto, evidenciada. Em relação à assistência farmacêutica, têm sido denunciados, cada vez mais, nos últimos anos, a falta de acesso da população ao medicamento, a crescente deterioração da qualidade do serviço farmacêutico nas farmácias privadas, o impacto prejudicial das medidas desregulatórias adotadas pelos governos e o descontrole de preços e medicamentos. Constituem, também, unanimidade negativa na região, a falta de vontade política dos governos para tratar do assunto e a influência do poder econômico das indústrias transnacionais de medicamentos.

### 3. Impacto da constituição do Mercosul na política de medicamentos

Pelo menos três componentes são importantes ao se discutir política de medicamentos: regulação e controle, pesquisa e desenvolvimento e assistência farmacêutica.

Em relação à primeira delas, regulação e controle, é onde foram feitos os maiores esforços e avanços até o momento, com vista a uma real integração de mercados na área de medicamentos. Este é um dos setores da economia mais sujeitos a regulação e controle por parte das autoridades públicas.

Em relação a preços, a experiência de países desenvolvidos tem demonstrado que, livre da interferência governamental, a indústria farmacêutica é imune à competição. Fica o consumidor à margem da escolha do medicamento, a quase totalidade dos médicos desconhece o preço daquilo que receita e à farmácia interessa vender mais caro.

Somente políticas governamentais explícitas – na área de controle de preços e, principalmente, na adoção de denominações genéricas em substituição ou competitivamente com as denominações de marca – e vontade política de fazê-las cumprir podem reverter a situação.

Em relação à adoção de regulamentos harmonizados de controle e garantia de qualidade e de vigilância sanitária, avançou-se muito até agora. Ainda que o registro de um determinado medicamento, feito em um dos estados-parte, não tenha valor em outro, estamos a caminho de adotar um mesmo regulamento técnico – que estabelece as exigências para o registro – nos quatro

países, garantindo simetria e equivalência de tratamento em todos eles.

Concertou-se, também, quanto à adoção do mesmo padrão de Boas Práticas de Fabricação para Indústrias Farmacêuticas e de um roteiro de inspeção comum. Um currículo mínimo comum para o treinamento de inspetores também foi acordado.

Os quatro países aprovaram, também, uma resolução no sentido do reconhecimento mútuo das inspeções e creditações de laboratórios produtores. Em relação à harmonização de regulamentos, normas e procedimentos, em que pese *algumas reversões e atrasos*, o processo está em bom caminho e os resultados são muito positivos.

É preocupante, no entanto, o fato de que, com a integração de mercados, uma quantidade muito grande de produtos e serviços entrarão em circulação no atrativo mercado brasileiro. Isso implicará a necessidade de um esforço em trabalho e investimentos para a regulação, fiscalização e controle que o sistema de vigilância sanitária nacional não consegue arregimentar há anos, nem para a vigilância dos produtos e serviços já existentes. De todo modo, o Mercosul significa um estímulo neste sentido.

Historicamente, investe-se pouco em pesquisa e desenvolvimento de medicamentos na região. Empresas transnacionais sempre evitaram investir em instalações locais de pesquisa, explorando o mercado através de inovações feitas fora, contando com a omissão e descoordenação dos governos nacionais, disso resultando escassas perspectivas para o desenvolvimento

tecnológico de nossos países.

No caso de medicamentos, a associação de investimentos em pesquisa com a adoção de legislação protetora da propriedade industrial está na base da oligopolização e do domínio de mercado pelas empresas transnacionais. Foi a legislação protetora de propriedade industrial nos países de origem que permitiu o domínio do mercado que, por sua vez, garantiram o retorno dos investimentos em forma de lucro e o reinvestimento em novas pesquisas.

Não é a falta de capacidade de inovação que inferioriza as indústrias farmacêuticas latino-americanas, mas a diferença do potencial econômico-financeiro frente às companhias transnacionais, agravada pela omissão do Estado e pela falta de políticas públicas, especificamente para o setor farmacêutico e de ciência e tecnologia.

A proteção da propriedade industrial – um dos “ativos de conhecimento”, como têm se referido alguns documentos do Mercado – tem sido, assim, um dos temas mais debatidos no âmbito do Mercosul, principalmente no Grupo de Trabalho sobre Política Industrial e Tecnológica e na Comissão Parlamentar Conjunta.

Tanto a lei argentina – que, por sinal, proíbe o patenteamento de “compostos farmacêuticos” – encontra-se em processo de revisão no Congresso Nacional, como a legislação brasileira – o Código de Propriedade Industrial – encontra-se em apreciação em nosso parlamento, em ambos os casos, por iniciativa do Poder Executivo.

A adoção de legislações nacionais harmo-

nizadas de proteção da propriedade industrial é entendida, no âmbito dos documentos do Mercosul, como fator indutor de mudanças, por garantir segurança ao inventor, e acelerado do processo de criação e de transferência de tecnologia, além de poder ter reflexos sobre os fluxos de capitais e investimentos, que tenderiam a se fazer para países onde a legislação permitisse maior proteção.

É verdade que o controle da propriedade do conhecimento cria potencial para a exploração monopolista de mercados e mantém a dependência da região na área de medicamentos. Porém, o não reconhecimento de patentes não é suficiente, se mantida a atual incompetência governamental no setor. Vinte anos sem patentes no Brasil de pouco serviram para reduzir nossa dependência.

No tocante à assistência farmacêutica, um problema comum a todos os estados-parte é a inadequada cobertura à população. No nosso caso, cerca de 40 milhões de brasileiros – a quarta parte dos habitantes – não têm acesso a medicamentos, apesar da excessiva e desregrada proliferação de pontos de venda.

Existem, no Brasil, cerca de 50 mil estabelecimentos de dispensação, incluindo aí farmácias, drogarias, dispensários, hospitais e outros serviços de saúde, o que representa um ponto de venda para cada três mil habitantes, quando a relação recomendada pela Organização Mundial de Saúde é de um estabelecimento farmacêutico para cada oito mil pessoas.

Esse número exagerado não resulta em

cobertura adequada, ao mesmo tempo em que, aliado a outros fatos como a ausência do farmacêutico, falta de vigilância sanitária, propaganda livre de medicamentos e os baixos níveis de escolaridade e informação do povo, favorece a automedicação, o uso abusivo de medicamentos e a alta incidência de intoxicações.

Difícilmente o Mercosul modificará essa situação sem que profundas mudanças de políticas públicas e de intervenção no mercado se façam concomitante.

Da mesma forma, o aumento da oferta interferirá no preço dos medicamentos, com a integração dos mercados, pelo conjunto de razões a que já nos referimos. Também aqui, mais uma vez, se faz necessária – ao contrário do que prega a cartilha neoliberal prevalente – a participação do Estado na formulação e implementação de políticas, como, por exemplo, de adoção de denominações genéricas ou no cumprimento da legislação de defesa do consumidor e da economia popular.

Como vimos, deixado na sua dinâmica, o mercado de medicamentos é o principal favorecedor do consumo irracional de medicamentos, em especial nas condições em que se faz o comércio de medicamentos na região, com excesso de pontos de venda, entregue a leigos, com propaganda abusiva e sem vigilância sanitária.

Disso decorrem má qualidade do serviço prestado nas farmácias, altas taxas de consumo abusivo e inadequado de medicamentos, altas taxas de intoxicações, resistência bacteriana etc.

Deixada essa situação entregue às leis do

mercado – com o precaríssimo aparato legal e institucional de regulamentação e controle, com os interesses estruturados e fortes resistências a mudanças – a ampliação do mercado representada pelo Mercosul não trará os benefícios esperados de melhoria da qualidade de vida da população dos estados-parte, como prevê uma das principais considerações que motivaram a criação do mercado de integração do Cone Sul latino-americano, pelo menos no que diz respeito à assistência farmacêutica a que tem direito.



**Lúcio Alcântara**, Senador da República pelo Partido da Social-Democracia Brasileira, foi eleito para a legislatura 1995/2002 e integra as seguintes comissões:

Comissão de Constituição e Justiça (Vice-Presidente)

Comissão de Assuntos Sociais (titular)

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (titular)

Comissão de Assuntos Econômicos (suplente)

Comissão de Educação (suplente)

Comissão Especial para Reforma do Regimento Interno (relator)

Comissão Temporária de Inventário das Obras Não-Concluídas da União (suplente)

Membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.



**AGOSTO A OUTUBRO DE 1995**

---

**AÇUDE CASTANHÃO**

**REDE FERROVIÁRIA FEDERAL**

**PROJETO SÃO JOSÉ**

**MERCOSUL E NORDESTE**

**PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO  
MONOPÓLIOS E OLIGOPÓLIOS**

**MERCOSUL E MEDICAMENTOS  
NO BRASIL**