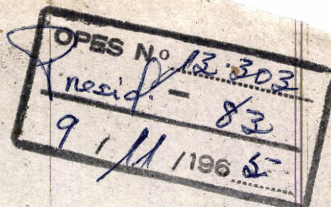


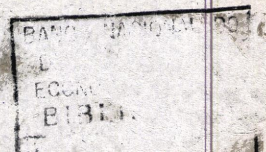
BIBLIOTECA



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
RIO DE JANEIRO - BRASIL

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E SEUS PROBLEMAS NO MUNDO ATUAL

JOSÉ GARRIDO TORRES
PRESIDENTE



062758-01-2



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
RIO DE JANEIRO - BRASIL

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E SEUS PROBLEMAS NO MUNDO ATUAL

JOSÉ GARRIDO TORRES
PRESIDENTE

FATORES DE ÊXITO DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA
EM NÍVEL INTERNACIONAL

Diversidade de posições e sua conjugação

I - Aspectos teóricos

- a) - Os princípios básicos da integração
- b) - A importância econômica da expansão do mercado
- c) - Os efeitos diretos e indiretos da integração
- d) - O intercâmbio como um dos elementos dinâmicos da integração

II - A questão estrutural

- a) - A integração e as diferenças de estrutura econômica
- b) - a integração entre países de economia mais ou menos homogênea
- c) - A integração entre países de economia heterogênea ou fortemente discrepante
- d) - Efeitos e obstáculos específicos no caso do item c
- e) - Integração entre países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento

III - Exemplos em curso

- a) - Mercado Comum Europeu
- b) - Área Centro-Americana
- c) - Associação Européia de Livre Comércio
- d) - A.L.A.L.C.
- e) - Mercado Comum Africano

IV - A.L.A.L.C.

(Problemas, perspectivas e vias de evolução)

V - Comunidade Luso-brasileira

(Fundo Político e questões econômicas)

Conclusão

Meus Senhores:

Não encontro palavras para agradecer a honra do convite e a oportunidade que me dão de abordar, neste Seminário, problema que me empolga e ao qual, de há muito, dedico minhas preocupações e minha meditação. Filho e neto de portugueses, aqui havendo residido durante quatro anos de minha infância, dirijo-vos a palavra com profunda emoção, sentindo-me em família, como um de vós, envaidecido pela convocação.

Trago-vos o modesto fruto daquela meditação e, especialmente, a experiência colhida no esforço de integração econômica em que se empenha o Brasil na região geográfica a que pertence. Oxalá, possa minha contribuição ser útil aos debates que programaram, dos quais, estou certo, serei eu mesmo o mais beneficiado.

Aspetos Teóricos

Não creio se possa falar em integração sem definir princípios norteadores. E tenho para mim que seis princípios são fundamentais para tal norteação: três dêles estabelecem as condições políticas de participação dos países sobre bases essencialmente democráticas, de respeito à decisão soberana de cada um, com o desiderato de obter um sistema econômico multinacional animado pelo espírito de solidariedade. São êles: igual oportunidade, voluntariedade e não-exclusividade.

Com o reconhecimento da primeira dessas condições, se deseja assegurar que todos os países aderentes dêle participem, de modo a garantir-lhes o pleno desenvolvimento de seus recursos e possibilidades. Êste será especialmente o caso das nações pequenas e mais atrasadas, cuja participação não as deve prejudicar por força do desnível em que se encontram relativamente às mais desenvolvidas economicamente, e que, por isso, deverão merecer um tratamento adequado. Dentro do mesmo espírito, cada país resolverá livremente, e sem qualquer coação, quanto à conveniência e ao momento em que sua adesão consultará seus interesses e necessidades, embora se deseje facilitar a de todos, mediante fórmulas funcionais que a tornem possível ao tempo em que se processem as negociações. A não-exclusividade é condição importantíssima porque visa a evitar a criação de zonas de exclusão, o que seria contrário ao espírito da integração.

dentro da área e a ocorrência de distorções no aproveitamento dos recursos. Portanto, os acordos que se firmarem entre países e que o serão, necessariamente, em função de produtos, deverão manter-se abertos à eventual participação de todos.

Essas premissas se completam com três outras de natureza econômica, iminentes ao conceito de mercado comum, a saber: produtividade, concorrência e especialização. Tais princípios deverão ter, se não plena observância desde logo, pelo menos crescente e gradual aplicação. Sua implementação é indispensável pela função decisiva que desempenha dentro do sistema, por quanto são o penhor de sua plena economicidade.

Não explicito os três últimos pelo sentido claro de suas definições.

A industrialização deverá ser, naturalmente, a grande alavanca do mercado que se integra, o tipo de atividade econômica que, como já vimos, depende desse teatro de operações para desempenhar seu papel a contento. É este o caso particular das indústrias básicas, as quais, ou inexistem ainda ou se podem considerar "infantes" pelo fato de haverem começado a surgir recentemente, em escala, aliás, freqüentemente excessiva para a capacidade de consumo existente intrafronteiras. Muitas há cujo surto ainda não terá ocorrido porque as dimensões insatisfatórias dos mercados nacionais não motivariam investidores menos afoitos, ciosos de que, a longo prazo, as considerações de custo tenderão a prevalecer sobre a mística da auto-suficiência. Especialmente quanto a estas, fácil é prever o interesse que um mercado comum de grande amplitude despertaria da parte, não só dos investidores da região que se integra, isoladamente ou em combinação, como de outros de fora da área, cuja associação com capitais locais naturalmente também tenderá a ocorrer.

Onde o problema da especialização industrial trará maiores e naturais dificuldades de reajustamento há de ser no setor das indústrias de bens de consumo, quando muito difundidas estas. Adotado um processo de adaptação paulatina, entretanto, é de supor-se que uma salutar concorrência termine por distribuí-las de modo a corrigir as distorções existentes nos investimentos. A negociação, entre diversas nações, de um mercado comum para determinadas indústrias facilitaria aquelas transferências, pelo interesse que os industriais teriam em deslocar seus negócios ou fundí-los com outros alheios ao país, conseguindo as

sim maior remuneração para seu capital. O país ou países que so fressem com isso prejuízos fiscais ou provenientes de desocupa-
ção temporária de mão-de-obra seriam compensados com o maior ren-
dimento do capital emigrado, menores preços e melhor qualidade
dos respectivos produtos para sua massa consumidora. Teriam pos-
sibilidades recíprocas - graças à diversidade de recursos natu-
rais - em relação àqueles produtos em que tivessem maiores vanta-
gens comparativas. Penso que é assim, e também que a incorpora-
ção de grandes massas de população à economia monetária e o cres-
cente aumento do poder aquisitivo em geral imprimiriam tal dina-
mismo à economia que se integra que as transferências aludidas ca-
receriam realmente de importância.

Mas o mercado que se integra não beneficiaria ape-
nas a industrialização. É evidente que o mesmo sucederia à pro-
dução de matérias-primas e alimentos da área - produção essa que
poderia ser altamente tecnificada -, com a vantagem adicional de
maior estabilidade em seu comércio, pois as bruscas flutuações
de preços e a deterioração da relação de trocas passariam a ser
fenômeno grandemente minimizado em seus efeitos negativos. Na me-
dida em que a densificação industrial se processasse, mais e mais
iria ela absorvendo aquela produção de matérias-primas e, na pro-
porção em que subisse a renda real das populações compreendidas
no mercado também se expandiria o consumo dos gêneros alimentí-
cios da região. Esse processo teria a dupla vantagem de tornar
mais reais as complementariedades ainda latentes entre os diver-
sos países e de prevenir as repercussões adversas que sôbre sua
relação de trocas poderia vir a ter a integração em outras regi-
ões e a produção, nos centros mais industrializados, tanto de su-
cedâneos sintéticos quanto de bens naturais primários à base do
subsídio. Pareceria impossível evitar tais efeitos com uma polí-
tica baseada no isolamento de cada país. E é óbvio que tôdas as
demais formas de atividade econômica seriam igualmente estimula-
das.

De modo genérico, o produto social de um sistema
econômico fechado é determinado pelo nível geral do emprêgo e pe-
la produtividade média da população ativa empregada.

Em quase tôdas as economias, com maior razão nos
países que contam com mercados internos pouco extensos, existem
indústrias que trabalham com capacidade ociosa, dado que, em mui-
tos casos, é mais conveniente montar uma fábrica do que manter a

nômico e trabalhar com capacidade não utilizada, até que, com a expansão econômica, seja possível a melhor utilização da potência produtora instalada. A integração pode proporcionar a essas indústrias a ampliação de mercado de que necessitam para operar a plena capacidade, aumentando, assim, o nível de emprego e a renda real.

Outro possível efeito da integração sobre o nível de emprego é a atenuação de "pontos de estrangulamento", já que a criação de um mercado integrado tende a atenuar certas deficiências estruturais. Em outras palavras, a criação de um mercado comum implica na fusão de recursos produtivos, o que permite mais eficiente utilização da capacidade produtiva total.

A integração, pelo estímulo que proporciona às atividades de mais alta produtividade, exerce efeitos benéficos sobre a estrutura de emprego, pois tende a deslocar mão-de-obra de setores menos produtivos para outros de mais alta produtividade, elevando, assim, o rendimento médio da força de trabalho. Daí ser possível aumentar-se o produto social de área integrada mesmo na hipótese de as economias de cada unidade se encontrarem, antes da integração, em regime de pleno emprego da mão-de-obra.

Por sua vez, a eliminação de barreiras entre diversas unidades nacionais resulta em grande aumento do mercado potencial para cada economia em separado. Como dizia Adam Smith, "A divisão do trabalho é limitada pela extensão do mercado"; com o aumento deste através da integração, as possibilidades de divisão do trabalho, isto é, de especialização, tornam-se muito maiores, permitindo o aumento da eficiência de indústrias já instaladas e a implantação de indústrias que os países, em separado, não poderiam estabelecer. Nações que, devido ao restrito mercado interno, não haviam podido industrializar-se, passam a dispor, depois da integração, de mercado de tamanho apreciável, o que torna possível a capitalização de economias de escala.

A integração também poderá aumentar a produtividade geral da economia através da melhor organização econômica decorrente do maior grau de concorrência, muito embora se deva frisar que a competição pelo mercado não aumenta automaticamente e que, portanto, os preços não se reduzem, necessariamente, com a abolição de obstáculos ao comércio.

Pelo menos duas condições são necessárias para que

ca. Primeiro, que os produtores mais eficientes contem com suficiente capacidade ociosa para ameaçar a posição de mercado dos que produzem a altos custos. Segundo, que o mercado seja ou competitivo ou tal que a integração o torne competitivo, já que não se pode inferir uma correlação entre grau de competição e número de firmas ou tamanho dos mercados.

Uma redução de preços devida à maior competição e ao aumento da produtividade de alguns produtores ameaçará, principalmente, o produtor marginal, forçando-o, ou a sair do mercado ou a melhorar os seus métodos de produção, reduzindo os custos. As pressões para menores custos se exercerão, entretanto, sobre todos os produtores, pelo menos em alguma medida, o que os levará a explorar em profundidade as economias de escala na produção de alguns produtos, dando como resultado provável maior estandardização dos produtos da área, com a redução do número de modelos e de estilos de cada produto. Em síntese, a integração tende a mudar os métodos de produção de duas maneiras: primeiro, forçando os produtores marginais a reduzir seus custos e segundo, estimulando a indústria manufatureira em geral ao uso mais amplo de métodos de produção em massa.

Modificações de real magnitude ocorrem, também, no que diz respeito ao volume de poupanças, o qual poderá ser consideravelmente aumentado, especialmente se a integração é levada a um grau suficiente, que eleve o nível de emprêgo, a renda e a estabilidade econômica; e se medidas correlatas de estímulo ao afluxo de poupanças externas forem tomadas.

Não menos importante é o efeito da integração sobre a natureza do investimento. Se a integração cria um mercado para a produção em massa na área integrada e induz empresários a produzir para êsse mercado, ofertando bens produzidos a baixo preço, isto implicará, certamente, em uma mudança na natureza do equipamento produtivo.

O aumento do comércio intra-área e maior especialização são condições essenciais para que se atinja o objetivo da integração de um grupo de economias. Quanto maior a possibilidade de aumentar o comércio e a especialização dentro da área, mais facilmente, em tese, se poderá chegar à integração.

A integração econômica, tem, em geral, dois efeitos sobre o comércio exterior da região integrada. Um é a criação de comércio novo dentro da área e o outro é o de

mércio de fora para dentro da área. O primeiro desses efeitos tende obviamente, a elevar o nível de emprêgo, visto que aumento de comércio recém-criado implica em aumento de atividade econômica; o segundo efeito, também tende a elevar o nível de emprêgo, já que parte do comércio anteriormente realizado com terceiros países, ao desviar-se para dentro da área, reforça o efeito criador de comércio e, em consequência, a atividade econômica.

Entretanto, consideradas as consequências dinâmicas dos dois efeitos sobre o aumento da renda da área integrada, é de supor-se que esta não diminua suas importações de terceiros países, tendendo mesmo a aumentá-las - desde que a capacidade para importar não constitua maiores obstáculos - principalmente quando a integração diz respeito a países em desenvolvimento, que geralmente apresentam elasticidade-renda de importações maior que a unidade. As importações também tenderão a aumentar, em termos absolutos, mesmo no caso de estar em curso, nos países da área, um processo de substituição de importações, pois, quando se substituem produtos finais, sói aumentar, por largo tempo, a demanda de equipamentos e de insumos básicos, dos quais pelo menos parte é importada.

No início, a substituição de determinado bem antes importado por produto nacional, apenas "substitui" parte do valor agregado que se gerava fora da economia, ao mesmo tempo em que se impõe a importação integral de máquinas e equipamentos antes "importados" através das correspondentes parcelas de depreciação constantes do custo dos produtos elaborados no exterior.

Mas, é conveniente destacar que a própria substituição de importações, nem sempre capaz, ao ser exercitada em mercados individuais de modestas dimensões, de melhorar realmente os padrões de vida, dado o grau de irracionalidade que traz em sua esteira, encontra na dilatação de mercados, que a integração favorece, condições muito mais eficazes para propiciar os ganhos de rendimento que com ela se objetivam.

Por outro lado, a integração favorece decisivamente o movimento de exportação, mercê sobretudo dos melhores índices de produtividade que permite o da própria diversificação com especialização, que proporciona ao setor secundário das economias que se integram.

A Questão Estrutural

Mas não creio possível falar-se objetivamente em integração sem levar na devida conta as diferenças de estrutura. E quando me refiro a estruturas concebo aspetos económicos, sociais, políticos e até institucionais.

Evidentemente, estruturas que denominamos de maduras, de alto nível médio de renda "per capita", de certo grau de equilíbrio setorial interno, de elevados padrões culturais e de razoável nível médio de educação da população em geral, não ostentam problemas da ordem e da natureza daqueles que ocorrem em países que já nos habituamos a denominar de subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujos problemas matrizes são hoje objeto de farta bibliografia analítica e interpretativa.

Num caso e noutro, a questão ganha formas diferentes, exigindo instrumentação diferente em função da ênfase maior ou menor de cada um dos problemas específicos a enfrentar.

Na integração de países de economia menos poderosa, permitam-me usar o eufemismo para evitar essa expressão já sedida de subdesenvolvimento, ocorrem ainda problemas peculiares, sempre e quando o conjunto que se integra apresenta sensível heterogeneidade entre os diversos participantes.

É que um movimento de integração requer por si certos ajustamentos e compensações internas, em cada País, nem sempre ao alcance do esforço Dêle e, não raro, do conjunto. Nesses casos, o movimento de integração esbarra, em seu ritmo, com obstáculos que demandam soluções pragmáticas, exógenas, ao mais das vezes, às fórmulas disciplinares ou puramente técnicas de conduzir o processo.

Esse fenómeno é alheio ou muito menos relevante na integração entre países de economia mais ou menos homogênea, cujos comportamentos excepcionais ou não se espelham com o grau de intensidade que ocorrem naqueles ou encontram na própria homogeneidade do conjunto oportunidades mais fáceis de harmonização e solução.

Isso é tanto mais verdadeiro quanto a integração se processe entre países de elevada renda "per capita" e forte estrutura económica.

Não pretendo, com isso, simplificar os problemas da integração entre este último conjunto de países; apenas destacar

o fato de que têm êles forças próprias para enfrentar tais problemas, não padecendo, ademais, do alto grau de irracionalidade de comportamento dos agentes econômicos inerente aos países de baixa renda "per capita" e débil estrutura econômica.

Nesse último caso temos, por exemplo, questões graves, a surgir com persistência atroz, quando se tenta disciplinar a evolução do consumo e favorecer conveniente distribuição da renda gerada entre consumo e inversão. O nível de poupança, função da baixa taxa de capital por indivíduo ocupado e os consequentes baixos índices de produtividade constituem severo obstáculo ao esforço de capitalização, tanto mais severo quanto forte, ainda que legítimo, o anseio coletivo de melhores padrões gerais de consumo.

Disso decorre que a própria racionalização do movimento de investimentos e de investimentos que a integração requer e provoca não se caracteriza pela facilidade, nem pela simplicidade. Pelo contrário, reveste-se de alta complexidade, suscitando problemas sociais agudos e certas agitações de natureza política, ambas sempre de razoável repercussão, inclusive na própria marcha do movimento de integração.

Já de si delicado, êsse painel é ainda mais escuro em suas tintas reais quando se consideram as idiosincrasias dos quadros institucionais, que representam, êles mesmos, uma das mais fortes e resistentes cadeias do estágio de subdesenvolvimento.

Por outro lado, nem sempre é possível, pelas razões apontadas e por outros fenômenos inerentes ao estágio sócio-cultural, pensar em perfeita racionalização de atividades, havendo que suportar-se certos arranhões no princípio da especialização à base de custos estritamente comparativos.

É que as próprias emulações políticas, de campo fértil em áreas de baixo índice cultural, obstam o respeito integral, a terapêutica técnica e cientificamente escorreita. É difícil convencer que os benefícios globais para cada participante da integração hão de superar sempre eventuais conseqüências desfavoráveis de u'a menos equilibrada ou diversificada evolução econômica em cada um.

Seria, sim, sem dúvida, uma questão de educação, que requer tempo. Mas, o tempo não espera, nem pode um movimento de integração esperar pelo tempo, se êste fôr medido pela ex-

Enquanto a integração entre países altamente industrializados espera seu maior benefício da realocação da produção já existente, a integração entre países em desenvolvimento deve orientar-se, principalmente, no sentido de gerar aquela produção, propiciando condições para o pleno aproveitamento de fatores de produção disponíveis e para o aumento da taxa de formação de capital. Essa diferença é essencial e vem qualificar a "teoria geral" quando aplicada à integração de países subdesenvolvidos.

Entre países industrializados a integração pode basear-se, em grande medida, na liberação do comércio, decorrência do fato de já manterem, entre si, elevada proporção do seu comércio exterior global. Como esses países são dotados de amplas facilidades de transportes, de uma infra-estrutura comercial bem desenvolvida e de extensa rede bancária com larga tradição no manuseio de relações internacionais, os efeitos da liberação são de grande magnitude.

Quanto aos países subdesenvolvidos, a baixa proporção do comércio entre os mesmos restringe sobremaneira os benefícios a serem capitalizados através de mera liberação do comércio. Aqui se trata de criar algo quase inexistente, abrindo novos canais de comércio, estabelecendo contatos comerciais, desenvolvendo fontes de abastecimento e mercados, proporcionando facilidades de transportes entre pontos que, em muitos casos, jamais as tiveram no passado. O problema de integrar países subdesenvolvidos é, pois, mais complexo do que o de integrar mercados já desenvolvidos, requerendo, portanto, esforço mais sistemático e sólido apoio político. Por conseguinte, enquanto entre países industrializados os obstáculos naturais ao comércio já foram em grande parte atenuados, entre países subdesenvolvidos eles subsistem quase em sua plenitude, impedindo que a mera remoção das barreiras artificiais produza efeitos significativos.

O baixo nível de comércio entre países subdesenvolvidos resulta, em boa parte, da especialização dos mesmos na produção de uns poucos bens primários para o mercado externo, o que limita o âmbito do intercâmbio, pois com frequência produzem e exportam as mesmas mercadorias, sendo o grosso de suas importações constituído de manufaturas adquiridas nos centros altamente industrializados.

Mesmo que determinado grupo de países em desenvolvimento mantivesse ponderável volume de comércio entre si, dificilmente poderiam apoiar-se apenas na liberação para o fim de se integrarem. Nas áreas subdesenvolvidas a flexibilidade da economia é muito menor do que nas áreas industrializadas, o que dificulta sobremaneira a realocação dos recursos produtivos existentes, criando tôda sorte de resistências. Em compensação, as economias dos países subdesenvolvidos são pouco industrializadas e pouco diversificadas, havendo enorme gama de atividades industriais ainda não implantadas que podem ser exploradas pelos países membros após a integração. Daí serem os ganhos potenciais provavelmente muito maiores do que no caso dos países mais avançados.

É evidente que, em qualquer caso, a liberação do comércio é condição "sine qua non" para a integração. Apenas convém deixar claro que, em se tratando de economias desenvolvidas, que já mantenham elevado grau de intercâmbio, a simples supressão de entraves ao comércio será capaz de produzir um impacto ponderável nas transações econômicas, ao passo que nas economias menos desenvolvidas, a mera liberação poderá ter efeito negligível, ou mesmo apresentar resultados nocivos para alguns países da área, caso medidas complementares não sejam adotadas..

Ademais, tendo em vista que as diferenças de nível de desenvolvimento costumam ser maiores entre países subdesenvolvidos do que entre países industrializados, surge a necessidade de se dar maior ênfase a certos instrumentos de integração do que a outros. Assim, enquanto a liberação do comércio tende a servir como elemento dinâmico no processo de integração entre países desenvolvidos, aumentando a concorrência e estimulando a realocação de fatores e o aumento da produtividade, no mundo subdesenvolvido a mera liberação do comércio e o conseqüente aumento da concorrência pode resultar na impossibilidade de industrialização para os países mais atrasados. Além disso, a principal justificativa de um programa de integração entre países subdesenvolvidos é a capitalização de economias de escala, e estas podem ser obtidas principalmente na fabricação de alguns produtos industriais que geralmente não eram produzidos nos países associados antes da integração. Assim sendo, torna-se necessária a adoção de outros instrumentos de integração, de modo a apressar o processo.

Exemplos em Curso

Creio que são cinco os exemplos de integração em curso sobre os quais podemos exercer um esforço analítico mais válido, porque mais devassáveis em suas realidades - o Mercado Comum Europeu, a Área Centro-Americana, a Associação Européia de Comércio, a ALALC e o Mercado Comum Africano. Afastei o exemplo do Comecon pela dificuldade de o examinarmos à falta de abertura conveniente a análises menos perfunctorias.

O Mercado Comum Europeu é um mercado comum; e entre países seculares, de alto nível de renda "per capita", forte estrutura econômica, elevado índice cultural e educacional. Mercado comum que, por definição, ainda que partindo de hercúleo esforço de superação de animosidades políticas, esboçou um movimento global de harmonização das políticas econômicas nacionais - da tarifa aos investimentos.

É ímpar em si mesmo e representou o reconhecimento de que, prensados entre dois gigantes econômicos - EE.UU. e URSS - os países da Europa Ocidental, isolando-se em seus mercados individuais, passariam a sofrer os percalços de relativas escalas de produção e transformariam seu comércio recíproco bem mais num intercâmbio de problemas e dificuldades do que de mercadorias e serviços.

Revestiu-se ademais, de uma peculiaridade adicional - adjudicou a si uma área de livre comércio de uma só via, como o é de fato a associação dos países africanos.

É uma experiência fulgurante, ou o era até há alguns meses atrás; há de servir-nos de ensinamento em muitos aspetos, mas não pode ser, nem é de fato, um paradigma. E isso porque, peculiaríssimo por diversos motivos, não poderá ter similar à luz do panorama econômico do mundo atual. É específico em si mesmo, pelo Tratado que o concebeu e pelo tipo de amálgama político que traz em sua esteira.

A área centro-americana é um caso de integração por via comercial e financeira, de uma região economicamente homogênea, cujas barreiras políticas geraram barreiras comerciais. Área de exclusiva economia primária exportadora, padecendo de forte dependência da exportação de restrito grupo de produtos ditos de sobremesa e de forte competência internacional. Pequenos países, de pequenos mercados, cuja integração é natural.

liminação de barreiras economicamente artificiais para criar um mercado só capaz de permitir razoável diversificação de estrutura econômica e mudanças de escalas em índices mais alentados.

Outro exemplo peculiar, que poderá ter, sem dúvida, símiles alhures, mas que serve de paradigma apenas para tais símiles.

A associação européia de livre comércio é peculiar de certa forma - por excluir os produtos agrícolas. Parece modesta em suas pretensões como integração e algo acanhada em suas metas. Dir-se-ia que as exigências do conjunto de seus participantes exigia outra figura, menos débil e mais ousada. Em um par de anos veremos até que ponto pode dar efetivamente rendimentos e que rendimentos pode dar.

A ALALC congrega países subdesenvolvidos, de graus diversos de subdesenvolvimento e em estágio diverso do respectivo processo de desenvolvimento. Estruturas díspares, ainda que tôdas marcadas por relativa incipiência. Estruturas que, em si mesmas, muitas delas ostentam fortes discrepâncias estruturais.

A figura criada pelo Tratado de Montevideu e tal como operacionalmente tentada até aqui, é eclética em sua formação de livre comércio, com integração admissível mediante tratamento isolado e individualizado de atividades econômicas.

Sobre a ALALC estender-me-ei um pouco mais adiante.

O Mercado Comum Africano é ainda uma aspiração, que todos ansiamos ver em marcha para mais rápida redenção dos baixos níveis de vida no grande continente. Parece concebido dentro dos anseios dos países africanos, mais ainda não agraciado com efetivos e eficazes instrumentos de operação.

Dêsses exemplos, escolhi o da ALALC para falar-~~hes~~. E "pour cause". E por experiência. De mim, creio, esperavam ouvir, particularmente, experiências e pontos-de-vista a respeito dêsse movimento de integração.

A.L.A.L.C.

Se bem tenha destacado, em tese, o vulto e a complexidade dos problemas que se formam num movimento de integração de países subdesenvolvidos e em especial dos de estruturas e econômicas fortemente discrepantes, como é o caso dos que participam da ALALC, não creio que apenas êsses problemas constituam, no

Pessoalmente, sempre alimentei grandes dúvidas quanto ao sucesso da ALALC, como simples área de livre comércio e de formação calcada sobre a aplicação da cláusula incondicional de nação mais favorecida.

No documento em que, em 1956, propus a integração econômica na América Latina, os objetivos, eram mais amplos e a consecução disciplinada por mecanismos orgânicos e ajustados às realidades da região.

Passados dez anos, vi repetir-se o acontecimento, já agora através de pronunciamento solicitado pelos próprios países interessados, qual foi o contido em documento recente preparado, a pedido do Presidente do Chile, por quatro eminentes economistas latino-americanos sobre a evolução da ALALC.

O Tratado de Montevideu, se foi um passe político concreto na região, à época de sua assinatura se conformou-se à base da máxima flexibilidade de ação e decisão e abundantes meios de defesa para os que a êle se filiassem, trouxe em seu bojo os germens de problemas que agora desabrocham.

O primeiro dêles foi o perigo de propiciar a crença falsa de que o comércio poderia ser o decisivo elemento da integração. Já demonstrei, em tese, a relatividade dos efeitos deste veículo como instrumento principal de integração entre países em vias de desenvolvimento.

O segundo foi, por obra de consequência, promover um certo conformismo em questões operacionais, deixando entregue quase que exclusivamente ao movimento de liberação comercial a pretendida integração dos mercados.

O terceiro foi o de programar um sistema de liberação com base na reciprocidade de vantagens; num panorama econômico e comercial como o da região, êsse mecanismo não poderia deixar de levar, apenas, a uma pretensa equidade num resultado de aparentes equilíbrios de troca, mas sem fundamentos substanciais em termos de intercâmbio mútuo.

O quarto germen liga-se ao sistema de negociações de produtos individuais para alcançar a liberação gradual, gerando, pela especificidade do processo, um emperramento sensível no movimento de ponderar concessões e reduções de gravâmes e levar a cabo estas últimas.

O quinto foi o de fazer crer que todo êsse sistema poderia ter utilidade efetiva ao longo dos 12 anos de formação da área, quando só seria admissível, como útil para impulsionar o movimento, no primeiro ou segundo lance do processo de liberação. No presente momento já se apresenta como que esgotado em suas possibilidades.

O sexto gérmen foi o ter deixado e impròpriamente indefinidos os acôrdos de complementação industrial que concebia, bem como o de não ter dado, êle Tratado, conformação precisa e funções específicas às Comissões Consultivas, de criação prevista pelo Artigo 43.

Êsses os pecados do Tratado. A êles se devem acrescentar as insuficiências surgidas ao longo de sua execução e que aqui catalogo de maneira sumária: 1º) ausência de mais firme definição política quanto à ALALC por parte de seus integrantes; 2º) inoperância nas tentativas de utilização e adequações dos acôrdos de complementação industrial; 3º) falta de evolução nos quesitos de pagamentos dentro da área; e 4º) pouca ou nula inspiração quanto ao movimento de capital de fora de área e quanto à própria questão do crédito recíproco dentro da área.

A soma de tôdas estas perturbações, que têm como pano de fundo a própria situação econômica, política e social da área como um todo, levaram a um momento de prática estagnação no movimento lançado pelo Tratado.

Chego a Lisboa quase que vindo diretamente de Montevideú, onde se reuniram os Chanceleres dos países da ALALC, para um encontro de opinião e de decisões.

Adiante, dar-lhes-ei as linhas gerais do ocorrido na capital uruguaia.

Antes, porém, devo assinalar o que penso das perspectivas e do caminho que a meu juízo, pode permitir a realização da ALALC.

Primeiramente, creio que a liberação do comércio na região sem um mínimo de integração, é de ventura duvidosa. Difícilmente seriam removidos obstáculos mais profundos à expansão das trocas.

Compreende-se a tese que defendo quando se leva em conta que, ao abrirem-se oportunidades de investimento e de evolução estrutural aos diversos países da área, através de algo o-

to Interno com simultâneo fortalecimento de estrutura, motivação e justificativa para enfrentar desvantagens imediatas em seu balanço de comércio dentro da área.

Acresce ainda que, se essa integração, como é necessário ocorra, vier a abrir perspectivas de avanço industrial a cada um dos membros da ALALC, haverá sempre a possibilidade de que, dentro da área, não se tenham relações de comércio que levem à deterioração progressiva dos "terms of trade" de alguns em favor de outros ou pelo menos, que o temor a respeito do fato se ja bem reduzido.

Dessa forma, de modo imediato, a integração é fator relevante como base para a liberação de gravames, vale dizer, como embasamento para a liberação do comércio sem desvantagens totais e contundentes; diria mesmo que mais relevante do que como meio de ratear capital escasso e/ou como princípio norteador de um desenvolvimento coletivo menos irracional porque menos competitivo ao longo do próprio processo de evolução estrutural. E assim digo, porque a liberação, com base na integração, propicia ria naturalmente estes dois últimos objetivos, conseqüências que são da premissa que defendo. Na medida em que se alcançar um mínimo de integração com simultânea liberação de comércio, se esta rão propiciando as condições fundamentais para um rateio mais orgânico e profundo dos investimentos promocionais dentro da área.

Mas, integração econômica na América Latina requer qualificação prévia.

Não se pode pensar numa integração global ou geral, pois esta tem três requisitos cujo atendimento, em teor satisfatório, é praticamente impossível na região: a) - volume de capital em escala compatível com a intensidade dos investimentos e desinvestimentos conseqüentes; b) - programação global em cada país e para o conjunto de países da ALALC; e c) - racionalização das práticas econômicas, virtualmente má em todos os setores de atividade de cada País.

A integração entre países de alto nível de renda "per capita" é de consecução possível em sua forma integral, tanto porque de relativamente pequena monta as discrepâncias de renda e de estrutura entre eles, quanto porque satisfatório o volume de poupanças disponíveis para atender aos investimentos e desinvestimentos conseqüentes, além de contarem eles com razoável possibilidade de programação global e indiscutível existência de boa dose de racionalização econômica.

O panorama não é êsse na América Latina. Além disso, embora diferindo fortemente em grau, cada um dos países da ALALC se apresenta estruturalmente em evolução, de sorte que uma integração global, imperfeita em sua consecução, seria como uma camisa-de-fôrça, porque desnecessária em muitos campos. Para alguns setores, os estímulos deflagrados pelo mercado crescente e pela liberação do comércio poderão responder por razoável grau de progresso, sem perturbações coletivas e sem o rigor da programação, impositiva e dispendiosa no seu conjunto.

Mas existem, sem dúvida, dois grandes campos em que a integração se justifica e se impõe, tanto pelo que representa em si, quanto por atender aos requisitos de continuidade do processo de liberação comercial, ou, melhor dito, por permitir a continuidade dêsse processo.

Êsses campos são: I) - o correspondente a produções instaladas e consolidadas, cuja reserva nacional de mercado representa obstáculo sério dentro da área (a exemplo, lã, couros, etc.); II) - o correspondente a produções muito novas ou em ser, cujas dimensões, exigência de mercado e de investimento, requerem mudanças de escala e propiciam oportunidades setoriais ao conjunto de países da área (automobilística, siderurgia, novos ramos de bens de equipamento, etc.).

Por tôdas essas razões, é de admitir-se que a integração da ALALC tenha que ocorrer setorialmente, começando pelo ataque simultâneo a produções instaladas e consolidadas, mas cuja pressão protecionista obsta o avanço da liberação de comércio, e pelo rateio de inversões em setores novos ou a serem implantadas, os quais, pelas dimensões e complexidade, podem oferecer oportunidades setoriais ao conjunto de países membros da Associação e a cada País individualmente.

Os pontos fundamentais ou nevrálgicos a atacar para que o processo de formação da área não sofra estancamento são, a meu ver, os seguintes:

a) - harmonização dos instrumentos de política comercial, a fim de que o sistema de liberação adquira certa automaticidade;

b) - integração econômica qualificada, a fim de que a liberação não se transforme em frustrações de fundo;

c) - auxílio financeiro externo para atender aos problemas de investimento e desinvestimento, conseqüentes a uma

d) - harmonização da política de capital estrangeiro e de proteção à produção da área, a fim de que integração e liberação não venham a ser subvertidas em suas finalidades;

e) - solução para o problema dos pagamentos dentro da área;

f) - ordenação dos transportes, sobretudo de transporte marítimo.

Considerando-se o penúltimo ponto - pagamento dentro da área - como genérico, de solução independente dos demais, os cinco outros constituem, em conjunto, o nó górdio da questão.

Afastados os casos dos transportes e dos pagamentos seria improvável, e a nosso ver impossível, resolvê-los no seu sentido global, ou seja, resolver integralmente cada um deles mediante a consideração de todo o panorama econômico e comercial da região. Na melhor das hipóteses, a solução global demandaria tempo por demais longo para ser útil aos objetivos configurados no Tratado.

Dever-se-ia, pois, atuar setorialmente, vale dizer, iniciar o ataque do conjunto dos quatro pontos restantes, por setores, e sob a filosofia de integração expressa anteriormente:

a) - de setores correspondentes a produções instaladas e de sensível caráter competitivos; e

b) - de setores correspondentes a produções novas ou em ser, cuja complexidade favorece razoável divisão de trabalho ou especialização dentro da área.

Em outras palavras, a harmonização dos instrumentos de política comercial, a integração industrial, a harmonização de políticas em relação ao capital estrangeiro e a reserva de mercado (proteção em relação a terceiros) seriam tratados em conjunto, mas setorialmente, disciplinado, ao mesmo tempo, o ingresso de auxílio externo necessário para a consecução dos objetivos setoriais estabelecidos.

Quando falo em auxílio externo, penso não só no ingresso de capital privado mas também na cooperação financeira internacional, especialmente no grande programa do Presidente Kennedy, a Aliança para o Progresso, que teria no estímulo à integração da América Latina a sua principal razão de ser, assegurando-lhe as necessárias condições de êxito. Essa tese, a propus na recente reunião da CEPAL, no México. tendo a satisfação de vê-la a-

para facilitar as pré-inversões que a integração exige, a Aliança concorreria financeiramente no sentido de permitir a organismos especializados da região assistirem à modernização tecnológica das indústrias da área, concedendo aos empresários da América Latina condições de concorrência, em pé de igualdade com o capital de risco que para ela tende a imigrar por força mesma da atração exercida pelas maiores dimensões do mercado que se integra. A Aliança poderia, ainda, proporcionar os recursos necessários ao financiamento das exportações intra-zonais de bens de capital, contribuindo, assim, para consolidar a indústria mecânica pesada onde já foi implantada e para lançar novas indústrias ou renovar as antigas nos países importadores.

Encontradas as soluções setoriais em termos dos quatro pontos referidos, e avançando o equacionamento dos problemas de pagamento e de transporte dentro da Associação, teríamos dado o grande impulso ao processo de formação da área. Estou disso convencido.

Adotado êsse procedimento, obviar-se-iam os problemas da liberação de gravames mediante negociações que passariam a prática quase residual, e, nessa condição, passível de obedecer ao princípio da redução linear e automática.

É de ver-se, por outro lado, que essa orientação exigiria um mínimo de reformulação dos órgãos executivos da ALALC e, quicá, o advento de um organismo programador dentro da concepção de programação setorial.

Os resultados da recente Reunião de Ministros, em Montevideu, confirmaram a orientação que acabo de lhes expor no que concerne a avanços mais concretos na formação da área de livre comércio latino-americano.

Por si, a realização da Reunião já representou um progresso significativo, pois revelou vontade política de enfrentar problemas complexos e ingratos em suas exteriorizações, imanescentes que são de estruturas heterogêneas.

Mas, tal vontade política adquire ainda expressividade maior, ao considerarem-se algumas das decisões tomadas na reunião.

Foi criado formalmente um Conselho de Ministros da ALALC, órgão de cúpula que naturalmente possui as condições necessárias para conceder o indispensável e permanente "sôpro" político à solução dos grandes problemas da Associação.

De igual relevância foi a decisão de levar avante a Resolução nº 100 das Partes Contratantes, equacionada anteriormente à base de um calendário para realizações, e prevendo as medidas a alcançar no pertinente aos problemas maiores de que se ressentia o avanço da ALALC - uniformização de políticas, integração setorial, concessões, etc.. Essa determinação indica que de veremos ingressar agora no campo das providências concretas e objetivas, de maior amplitude e profundidade.

Ficou ainda estabelecida a criação de uma Comissão Técnica, constituída de quatro personalidades nacionais das Partes Contratantes, com mandato para realizar estudos, formular proposições e apresentar projetos para acelerar o processo de integração dos Países Membros. Tal Comissão, com o poder de iniciativa que lhe foi dado, poderá concorrer para emulsionar os trabalhos básicos indispensáveis ao ritmo que se precisa imprimir à formação da área.

Assinalo, ainda, entre diversas outras decisões que acabam de ser tomadas em Montevideu, a pertinente a constituição de um fundo regional de pré-inversão, de criação recomendada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, e que venha a assistir financeiramente os estudos de pré-investimento propostos pela ALALC. Não preciso destacar a relevância de tal proposição.

Finalmente, os Ministros recomendaram à 5ª Conferência das Partes Contratantes, em curso, no momento, na capital uruguaia, duas proposições a que empresto grande importância:

A primeira

- Recomendar aos Organismos da ALALC que, em conjunto com as entidades nacionais de desenvolvimento, estudem programas de modernização que permitam às empresas nacionais enfrentar a concorrência derivada da liberação do comércio intrazonal.

- Assinalar a conveniência de que se apliquem recursos da Aliança para o Progresso com o propósito de que o Banco Interamericano de Desenvolvimento possa ampliar os empréstimos globais que outorga às entidades nacionais de desenvolvimento, com o objetivo de contribuir

para o financiamento da modernização das indústrias existentes e da readaptação das fábricas que fiquem fora da concorrência como consequência da liberação do comércio intrazonal.

A segunda:

- Recomendar ao Banco Interamericano de Desenvolvimento que estude a possibilidade de se ampliar e dar mais flexibilidade ao sistema já estabelecido para financiar as exportações intra-regionais de bens de capital, com o propósito de simplificar formalidades, aumentar as linhas de crédito e incluir as exportações de outros bens que normalmente se exportam com pagamentos diferidos a médio prazo, bem como as exportações destes bens e de bens de capital a países de fora da área.

Também não se pode deixar de referir a decisão sobre o programa de liberação, sintetizada no seu inciso terceiro que diz:

- Reconhecer que o programa de liberação de comércio intrazonal e o programa de coordenação das políticas de comércio exterior e harmonização dos respectivos instrumentos estão estritamente vinculados. Em consequência, as etapas de aplicação de um mecanismo de desgravação automático devem estar coordenadas com as que se prevêem para a harmonização gradual do tratamento a terceiros países.

Aprovadas as resoluções que consagram a opção pelos mercados comuns setoriais, as duas sugestões recomendadas à 5ª Conferência da ALALC e a relativa à liberação do comércio e harmonização dos instrumentos deste, e tido em conta o sucesso alcançado no México quanto à questão dos pagamentos, teremos que os maiores problemas impeditivos de ação mais imediata para a integração, entram em fase de solução concreta. Todas essas medidas dinamizarão o processo de integração se realmente puderem contar com recursos da Aliança para o Progresso.

Creio, pois, poder afirmar-lhes que a Reunião de Ministros abriu grandes sendas ao avanço da ALALC.

Comunidade luso-brasileira

Mas, vir a Portugal falar em integração e não falar na nossa comunidade é como ir ao Céu sem a benção de Deus.

A comunidade luso-brasileira é, em seus fundamentos, um fato. Existe. Cada dia se intensifica pela crescente e natural identificação de espíritos e corações entre irmãos. E a prova humana com que comprovo essa realidade é estar aqui -em minha casa, como estão os portugueses, em sua casa, ao viverem ou visitarem o Brasil.

O que falta disciplinar na nossa comunidade é a questão econômica, para o que brasileiros e portugueses, melhor dizendo, luso-brasileiros devem dedicar sua melhor atenção. Nesta equação a participação das províncias da África é condição importante pela composição de interesses que enseja.

Serão grandes e complexos os problemas a enfrentar, mas a própria experiência que estamos vivendo, bem como debates da natureza dêste em que me conferiram a honra de participar, ajudarão sobremodo a encontrar os meios mais eficazes e rápidos de fazer, no campo econômico, aquilo que os corações e os espíritos fizeram no campo político e cultural. Espero que, a seguir, possamos debater, exclusivamente como técnicos, aspectos decisivos dos problemas a enfrentar e resolver.

Desde logo permito-me alinhar alguns pontos para êsses debates, certo de que merecerei a honra e o prazer de contar com a inteligência e a inspiração de meus amigos portugueses para um diálogo fecundo e objetivo.

O primeiro ponto prende-se às possibilidades de triangulação comercial como início de um movimento de maior interpenetração econômica. A economia metropolitana, a das Províncias ultramarinas e a brasileira, têm amplos setores em que as trocas recíprocas podem aumentar significativamente, se conseguirmos encontrar meios de atender a certos aspectos comerciais e de pagamentos.

O segundo ponto diz respeito aos regimes de comércio, assim entendido o que disciplina o comércio de Portugal e suas Províncias e o que disciplina o intercâmbio do Brasil na AIALC. Creio que, num caso e noutro, a Comunidade Luso-Brasi -

leira vai depender da habilidade, engenho e arte com que considerarmos a homogenização de comportamentos.

O terceiro ponto liga-se ao mecanismo de regulação ou contrôlo do intercâmbio, exatamente onde mais árdua será nossa tarefa para encontrar um denominador comum capaz de fazer com que aos sacrifícios corresponda a igualdade de oportunidades e de benefícios.

Somos, em conjunto, quase 140 milhões na época presente. Seremos quase 200 milhões em uma década. Duzentos milhões de almas irmãs que, com o progresso que alcançam aqui, no Brasil e na África, terão um poder de compra de nível bastante alentado, constituindo um mercado e um potencial de recursos naturais, humanos e culturais, capazes de assegurar-nos uma participação nas decisões mundiais, diretamente vinculada à tradição e aos feitos das gentes lusitanas e ao estoicismo de seus irmãos, que criaram, de outro lado do Atlântico, o mais pujante e dinâmico exemplo de civilização nos trópicos.

A plenitude de nossa Comunidade, política e economicamente falando, representará a segurança de manter-se para o Mundo Ocidental, sem angústias e sem percalços, o domínio do Atlântico Sul. E problemas econômicos de qualquer natureza não devem impedir essa integração entre áreas irmanadas de três Continentes, monumental pelo seu significado e suas repercussões.

Vir a esta Lisboa secular e formosa encontrar-me com a inteligência portuguesa é um prêmio para quem fez do esforço intelectual seu instrumento de vida coletiva. Vir a Portugal para falar-lhes de integração econômica, foi ter a oportunidade de sabatinar-me a mim mesmo, numa prova de fogo por que devem necessariamente passar todos os que pretendem contribuir para o progresso cada vez maior da coletividade a que pertencem e do gênero humano em qualquer latitude.

Muito Obrigado.