



F-322

2. ED.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES INTERNACIONAIS

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

SEGUNDA EDIÇÃO, REVISTA

SÉRIE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

1

RD

MAIO DE 1965

063698-01-3

N. cham.: F-0322

Título: Integração econômica, a.



6369801

Ac.63698

BNDES COPED

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES INTERNACIONAIS



A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

SEGUNDA EDIÇÃO, REVISTA

SÉRIE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

1

DA - SRD

MAIO DE 1985

A P R E S E N T A Ç Ã O

A grande atualidade e o interêsse prático dos problemas relacionados com a integração econômica internacional levaram o Departamento de Operações Internacionais, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, a incluir, no seu programa de publicações, a SÉRIE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA, na qual serão divulgados estudos e levantamentos que o Departamento vem realizando nesse campo.

E a seguinte a composição da SÉRIE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA:

1. A Integração Econômica
2. A Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC
3. O Mercado Comum Centro-Americano
4. A Comunidade Econômica Européia
5. A Associação Européia de Livre Comércio
6. O Conselho de Assistência Econômica Mútua - COMECON.

Dado o propósito de se realizarem revisões periódicas desses trabalhos, a fim de aprimorá-los e mantê-los sempre atualizados, muito agradeceríamos as críticas e sugestões que sobre os mesmos pudessem ser apresentadas.

As opiniões e conceitos porventura expendidos nos trabalhos que compõem a SÉRIE não traduzem, necessariamente, o ponto-de-vista do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

Rio de Janeiro, maio de 1965



I N D I C E

	<u>Fl.</u>
Importância Econômica da Extensão do Mercado ...	1
Conceito de Integração Econômica	4
Formas de Integração Econômica	5
Efeitos da Integração	7
O Comércio como Elemento Dinâmico	10
Integração Econômica em Países em Desenvolvimento	13
Considerações Finais	20

1 - IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DA EXTENSÃO DO MERCADO

Do ponto de vista econômico, como acentua Svernilson, ^{1/} as fronteiras entre nações constituem uma barreira à mobilidade das mercadorias, assim como dos fatores de produção, podendo corresponder a diferenças decorrentes de diversidade de idiomas, de educação, de gostos, de interesses etc. Mas, em grande parte, aquelas restrições são artificiais, já que resultam da imposição de tarifas, restrições quantitativas, impostos internos sobre produtos importados, inconversibilidade, limitações ao movimento de trabalhadores etc.

Dentro dos limites de suas fronteiras, um governo procura, através de seu sistema fiscal e monetário e outros instrumentos de política econômica, manter o pleno emprego e promover o desenvolvimento econômico e, em suas relações externas, manter, dentro do possível, equilíbrio em suas contas com o exterior.

Ocorre, porém, que a extensão do mercado interno - dada em função da renda nacional e da população ^{2/} - nem sempre é suficiente para permitir a exploração econômica de certas linhas de produção. Na verdade, a crescente importância da escala do mercado está ligada ao desenvolvimento tecnológico, que

^{1/} I. Svernilson, citado por E.A.G. Robinson (ed.) The Economic Consequences of the Size of Nations - Proceedings of a Conference held by the International Economic Association (Londres: Macmillan & Co. Ltd., 1960), p. XIV.

^{2/} A distribuição da renda certamente que afeta a composição da procura e da produção, isto é, a própria estrutura do mercado, porém como o que se pretende aqui apreciar são as consequências decorrentes de diferentes extensões de mercado, admite-se que os diversos mercados apresentem distribuição de renda similar.

tende a elevar o dimensionamento econômico mínimo das unidades de produção capaz de assegurar os mais baixos custos unitários em regime de exploração racional.

Quanto maiores forem as economias de escala potenciais em um dado setor, tanto maiores serão as desvantagens para a empresa que, devido à procura insuficiente, seja obrigada ou a operar uma planta de tamanho menor que o econômico, ou a operar uma planta que, embora de tamanho econômico, não possa ser utilizada em sua plena capacidade.

É evidente que a importância do mercado interno na determinação da escala de uma fábrica varia em proporção inversa à possibilidade que esta possui de produzir para um mercado externo estável, visto que, em tese, as exportações podem suplementar as vendas para o mercado interno, assegurando, assim, a instalação e a lucratividade de uma escala eficiente de produção.

No entanto, as dificuldades práticas contra as quais luta a firma exportadora são bem conhecidas, pois as flutuações da procura externa, em regra sujeita à influência de políticas fora do controle do país exportador, tornam o investimento em indústrias de exportação um empreendimento bastante arriscado. O problema é de maior magnitude quando o país exportador é economicamente subdesenvolvido, sem domínio completo da técnica necessária, caso em que o ingresso no mercado internacional requer, de um modo geral, o desenvolvimento prévio da produção para o mercado interno, condição essencial para o aprimoramento da eficácia da produção e da qualidade da mercadoria, o que por sua vez implica na existência de um amplo mercado doméstico, pois, especialmente, no campo da indústria mecânica pesada, da produção de veículos, da indústria química de base e da indústria metalúrgica, a produção

só é econômica em grande escala. Dada a limitação do mercado em países subdesenvolvidos, forma-se, então, um círculo vicioso, que impede a implantação daquelas indústrias.

Em conferência patrocinada pela "International Economic Association" sobre os efeitos econômicos da dimensão das nações ^{3/}, foi apontado como significativo o fato de que existem diferenças marcantes entre a estrutura industrial dos grandes e dos pequenos países. Países grandes geralmente possuem indústrias automobilística e aeronáutica, fábricas de locomotivas e de maquinaria pesada em geral, ao passo que países pequenos raramente possuem os requisitos necessários para a implantação de tais indústrias. Quando o fazem, em geral pressionados por problemas de balanço de pagamentos, as fábricas operam de forma antieconômica, para um pequeno número de consumidores. Também em relação à diversificação, existem diferenças significativas entre indústrias que servem a um mercado de grande dimensão e as que servem a um mercado restrito. As firmas que servem a pequenos mercados tendem a ser menos especializadas, produzindo maior número de produtos dentro de cada fábrica. No caso, o empresário se preocupa mais em mudar de um para outro produto, conforme as circunstâncias, do que em fazer de determinado produto um sucesso absoluto.

Mesmo quando o mercado de um pequeno país é de molde a permitir o estabelecimento de fábricas de tamanho ótimo para todos os produtos que manufatura, dificilmente estará em condições de estabelecer diversas grandes empresas competidoras entre si, não havendo, por conseguinte, incentivos suficientes para sensíveis aumentos de produtividade.

^{3/} Ibid.

Dado que as economias dotadas de extensos mercados internos levam grande vantagem sobre as outras e, à vista de que o comércio exterior nem sempre constitui alternativa satisfatória, a criação de blocos de países economicamente integrados apresenta-se como recurso de que várias nações vêm lançando mão.

Na realidade, os argumentos econômicos em favor da integração baseiam-se, principalmente, na presunção de que existem economias de escala que não podem ser totalmente exploradas dentro dos limites dos mercados nacionais, mas que poderiam ser capitalizadas dentro dos limites da área integrada a ser criada. A integração equivaleria, assim, à eliminação, em maior ou menor grau, das consequências econômicas das fronteiras nacionais.

2 - CONCEITO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Em sentido restrito, a integração econômica pode ser definida como um processo pelo qual são abolidas as discriminações entre unidades econômicas nacionais, com o objetivo de obter-se o aumento da taxa de crescimento do produto real da área integrada.

A eliminação de fatores discriminatórios - barreiras alfandegárias, impostos sobre produtos importados, restrições quantitativas e todo e qualquer outro artifício que vise a discriminar contra produtos de origem externa e a impedir o livre movimento de fatores de produção - não é, entretanto, suficiente para que seja alcançada a integração. Em complemento à abolição das discriminações, a integração implica em certas mudanças nas instituições e políticas econômicas prevalentes nas unidades a serem agrupadas.

J. Tinbergen ^{4/} define integração como "a criação da mais desejável estrutura econômica internacional pela remoção de barreiras artificiais à ótima operação do livre comércio e pela introdução de todas as formas desejáveis de cooperação e unificação".

A integração se propõe, portanto, a aumentar o produto social através da maior liberdade de comércio dentro da área, de forma que a intensificação do intercâmbio tenha como consequência o aumento do mercado para o qual os produtores da área passarão a produzir.

No sentido mais amplo, a integração corresponde à criação de uma estrutura econômica mais eficiente, mediante a supressão, na medida do possível, tanto dos obstáculos artificiais quanto dos naturais, de forma a propiciar maior liberdade ao comércio e ao movimento de fatores, através da utilização de todos os instrumentos desejáveis de cooperação.

A eliminação ou redução de obstáculos naturais é condição essencial para chegar-se à integração, atenuando-se, por exemplo, os efeitos econômicos das distâncias mediante o estabelecimento de sistemas eficientes de transportes.

3 - FORMAS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A integração pode tomar várias formas, que representam diferentes graus de integração ^{5/},

^{4/} J. Tinbergen, International Economic Integration. (Amsterdam: Elsevier, 1954), p. 95.

^{5/} Bela Balassa, The Theory of Economic Integration. (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961).

1. Área de Livre Comércio
2. União Alfandegária
3. Mercado Comum
4. União Econômica, e
5. Completa Integração Econômica.

Na Área de Livre Comércio são abolidas as tarifas e as restrições quantitativas entre os países participantes, porém cada qual mantém suas próprias tarifas com respeito a terceiros países.

O estabelecimento de uma União Alfandegária envolve, além da supressão da discriminação no campo do movimento de bens dentro da união, o estabelecimento de tarifas comuns para a importação de bens originários de outros países.

Forma mais alta de integração econômica é alcançada em um Mercado Comum, onde não apenas as restrições comerciais, mas também as restrições sobre movimento de fatores são abolidas.

A União Econômica, diferindo de um Mercado Comum, combina a supressão de restrições de movimentos de mercadorias e de fatores com certo grau de harmonização de políticas econômicas nacionais, com a finalidade de remover discriminações que sejam devidas a disparidades de políticas.

Finalmente, Integração Econômica total pressupõe a unificação das políticas monetária, fiscal e social, requerendo, em consequência, o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões deverão ser acatadas pelos Estados membros.

4 - EFEITOS DA INTEGRAÇÃO

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

Em quase todas as economias, com maior razão nos países que contam com mercados internos pouco extensos, existem indústrias que trabalham com capacidade ociosa, dado que, em muitos casos, é mais conveniente montar uma fábrica de tamanho econômico 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 do 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. ^{6/} Daí ser possível aumentar-se o produto social da área integrada

^{6/} Isto na suposição de que as funções de produção relevantes apresentem elasticidades "adequadas" de substituição de fatores.

mesmo na hipótese de as economias de cada unidade se encontrarem, antes da integração, em regime de pleno emprêgo 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 desta 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.

Segundo Scitovsky, ^{7/} pelo menos duas condições são necessárias para que ocorram reduções de preços como resultado da integração econômica. Primeiro, que os produtores mais eficientes contem com suficiente capacidade ociosa para ameaçar o mercado dos que produzem a altos custos. Segundo, que o mercado

^{7/} Tibor Scitovsky, Economic Theory and Western European Integration (Londres: George Allen and Unwin Ltd., 1958), p. 124.

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 standardização 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 respeita 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 esse mercado, ofertando bens produzidos a baixo preço, isto implicará, certamente, em uma mudança na natureza do equipamento produtivo.

O grau de confiança que a área possa infundir quanto a seu futuro é condição essencial para o pleno aproveitamento das oportunidades criadas pela integração. Nesse sentido, impõe-se a certeza de que a supressão dos entraves ao livre movimento de bens perdurará por toda a vida dos investimentos realizados, bem como a de que restrições disfarçadas não serão postas em prática. Ademais, se cada produtor tiver igual acesso ao mercado criado pela integração, com riscos iguais ao que enfrenta em seu próprio país, é de esperar-se melhor aproveitamento das economias de escala e de localização.

Da mesma forma, é necessário um mínimo de estabilidade monetária. Preços mais estáveis terão, provavelmente, o efeito de realocar recursos financeiros antes empregados somente com a finalidade de buscar proteção contra a inflação. Estabilidade da moeda constitui, também, fator tendente a impedir que as taxas cambiais no mercado integrado variem de forma violenta. Oscilações violentas nas taxas de câmbio dos países participantes da área integrada, além de desestimularem o intercâmbio, teriam efeitos desfavoráveis sobre o movimento de capitais externos, já que dificilmente alguém se dispõe a investir em mercados onde as condições de retorno de capitais se caracterizam por elevado grau de incerteza.

Das considerações acima ressalta a necessidade de entrosamento entre os países membros visando à adoção de políticas econômicas coordenadas.

5 - O COMÉRCIO COMO ELEMENTO DINÂMICO

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 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 desvio de comércio de fora para dentro da área. O primeiro desses efeitos tende, obviamente, a elevar o nível de emprego, visto que aumento de comércio recém-criado implica em aumento de atividade econômica; o segundo efeito, ceteris paribus, também tende a elevar o nível de emprego, 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.

A condição ceteris paribus raramente é realística, e uma diminuição do nível de importações de produtos originários de terceiros países poderia afetar a renda desses últimos e, através do efeito multiplicador ou como resultado de ação retaliatória, reduzir as compras na área por países não membros, sendo difícil, por conseguinte, estimar-se a priori o efeito líquido do desvio de comércio.

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 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.

A supressão de tarifas, abrindo o mercado de cada país à produção dos demais, deverá dar lugar a uma nova combinação de produtos em cada unidade integrada.

Scitovsky ^{8/} cita três razões para a especialização internacional: 1) diferenças em custos de transportes, 2) diferenças em recursos naturais e 3) diferenças em produtividade.

Tarifas e cotas compelem consumidores a comprar de firmas distantes em seu próprio país em detrimento de produtores próximos do outro lado da fronteira nacional. Com a eliminação das restrições, pode-se poupar no custo de transporte por uma adequada realocação de mercados.

A diversidade de recursos naturais é o fator tradicionalmente apontado como elemento propulsor da especialização internacional. Quanto mais variados forem os recursos naturais das regiões a serem integradas, maiores serão os benefícios colhidos.

As razões que resultam em diferenças de produtividade entre países são várias, algumas economicamente justificáveis,

8/ Ibid., p. 32.

outras não. A realocação de produção entre os diferentes países, de acordo com sua produtividade ótima, aumentará a produtividade geral da região, e, portanto, o seu produto social.

Em uma economia em expansão, fábricas construídas em épocas distintas geralmente utilizam métodos de produção diferentes, que implicam em distinta produtividade de trabalho e custos de produção diversos. Quando as fábricas mais antigas chegam à época de reequipar-se, o equipamento desgastado é, em geral, substituído por máquinas modernas, de forma a torná-las mais eficientes do que as concorrentes.

Diferenças de custos podem, também, ser sinal de ineficiência, problema que tenderia a ser solucionado pela concorrência na área integrada, com o conseqüente estímulo à aplicação de métodos mais eficientes e à realocação de recursos entre países.

6 - INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Até agora referência vem sendo feita, quase que exclusivamente, a uma "teoria geral" da integração econômica. Entretanto, tendo em vista as características peculiares que apresenta, a integração entre países em desenvolvimento merece análise em separado.

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 êsses 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 ^{9/} 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

^{9/} O comércio intra-regional na América Latina e na África não chega a 10% (dez por cento) de seu comércio exterior total.

limita o âmbito do intercâmbio, pois com freqüência 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 consequente 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.

A respeito, Sidney Dell ^{10/} defende a criação de uma barreira externa comum, dizendo:

"Os países subdesenvolvidos tendem a manter direitos alfandegários relativamente baixos, para os bens que não produzem e tarifas altas para os bens que produzem. Isso significa que estão em condições de oferecer preferência a seus vizinhos nas mercadorias que produzem (e que, portanto, não estão particularmente dispostos a importar) mas que apenas em insignificante medida podem dar aos vizinhos preferência nos produtos que não fabricam (e que, portanto, têm que importar).

^{10/} Sidney Dell, "Apreciaciones sobre el Tratado de Montevideo", Integración de América Latina, ed. Miguel S. Wionczek - (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), p. 106.

Se esta situação permanece, só no que se refere àquelas mercadorias que já produzem é que os países subdesenvolvidos poderão conceder-se uns aos outros preferências alfandegárias."

Na falta de uma tarifa comum, alcançar-se-ia apenas maior integração das indústrias já instaladas e de crescimento vegetativo, enquanto as indústrias de grande potencialidade dinâmica, que são as ainda não existentes na região, ficariam fora do programa de integração.

A tarifa externa comum, por sua vez, deveria ser suficientemente elevada para garantir margem de preferência razoável para as indústrias que se pretendesse instalar. Essa tarifa externa, em qualquer caso, seria, óbviamente, menor do que as tarifas nacionais necessárias para garantir a cada membro, separadamente, a industrialização que passaria a ser possível com o estabelecimento de uma União Alfandegária.

O estabelecimento de uma União Alfandegária significa a estabilidade dos compromissos em relação à abolição de tarifas e outras formas de restrições ao comércio e, portanto, remove a incerteza associada com essas restrições e com mudanças nas mesmas. Por outro lado, a incerteza devida a possíveis mudanças de políticas fiscais, monetárias e outras, continuará a existir enquanto não se conseguir a coordenação das políticas econômicas.

A prazo curto e médio, a produção dentro da União sofria provavelmente a custos mais altos que a dos produtos antes importados. Todavia, a criação de economias externas e o aperfeiçoamento do pessoal no uso das novas técnicas proporcionaria, a longo prazo, vantagens maiores do que as "desvantagens necessárias" ocorridas no início do processo.

É possível que uma União Alfandegária entre países subdesenvolvidos tenda, com o correr do tempo, a provocar um desvio de comércio, de fora para dentro da área, relativamente maior do que ocorreria no caso da integração de economias maduras. Os efeitos de tal fenômeno, entretanto, serão muito menos graves para as economias dos terceiros países do que no caso de uma união entre países desenvolvidos. Como se sabe o comércio dos países industrializados com os países subdesenvolvidos constitui pequena parcela das transações externas dos primeiros, pois o grosso do comércio internacional mundial é feito entre países de alta renda. O desvio de comércio que porventura ocorresse, em detrimento dos países industrializados, corresponderia a percentagem insignificante de seu comércio global, não afetando, portanto, seu nível de renda. Não haveria, assim, razão para que suas importações dos países subdesenvolvidos diminuíssem, a não ser que medidas retaliatórias, por incompreensão das reais conseqüências da União, fôsssem tomadas contra a mesma, ainda mais porque, conforme já registrado anteriormente, o efeito dinâmico da criação de novos fluxos de comércio e do desvio de compras para dentro da União Alfandegária sobre a taxa de desenvolvimento econômico - e, portanto, sobre o produto social da área - tenderia a refletir-se no aumento das importações originárias de terceiros países e não em sua redução.

A integração econômica entre países menos desenvolvidos não se pode basear exclusivamente no livre jôgo das fôrças do mercado para a orientação dos investimentos e localização das empresas tornadas possíveis pela criação de um mercado único, impondo-se, em conseqüência, uma ação consciente e deliberada dos países-membros, particularmente através de um planejamento inteligente do desenvolvimento e crescimento futuros.

Neste sentido, é mister que sejam feitos acôrdos de complementação e especialização industrial e que se criem mecanismos para localizar as "indústrias de integração".

O fato é que, enquanto na integração entre países industrializados a concorrência pode funcionar como elemento eficaz para o aumento de eficiência e de produtividade, na integração entre países subdesenvolvidos o maior grau de concorrência tem papel apenas secundário. Como registra Miguel S. Wionczek ^{11/}:

"Os que insistem em que uma união econômica de países subdesenvolvidos necessita, para funcionar, de mecanismos de especialização estabelecidos em virtude de acôrdos, não pretendem necessariamente fomentar monopólios, mas sim limitar, dentro do possível, o desperdício de fatores de produção escassos, criando condições que levem ao progressivo contrôle daqueles e, por fim, à atenuação de seus aspectos negativos".

Ainda segundo Wionczek, para que um programa de integração entre países subdesenvolvidos seja funcional, é necessário que se baseie em um conjunto de políticas regionais e nacionais que evitem o aparecimento de fortes desequilíbrios no comércio intra-regional, garantindo, a longo prazo, taxas de desenvolvimento que permitam a diminuição das diferenças regionais.

^{11/} Miguel S. Wionczek, "Condiciones de una Integración Viable", Integración de América Latina, ed. Miguel S. Wionczek (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), p. XXIV.

Todavia, como isto equivale a uma abdicação, ainda que parcial, da soberania, é justamente na questão de pôr em prática a coordenação de políticas econômicas que os países menos desenvolvidos encontrarão maiores dificuldades, seja em decorrência da magnitude dos problemas econômicos internos, seja pelas pressões de caráter político, nem sempre benéficas.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um pouco de reflexão mostrará como o caminho da integração é pontilhado de uma série de problemas, cuja solução adequada exige certo grau de coordenação das políticas econômicas dos países participantes, sem o que muitas das vantagens potenciais de expansão do mercado poderiam ser facilmente desperdiçadas.

Problemas de real magnitude surgem, por exemplo, quando do estabelecimento de uma área de livre comércio entre países que apresentam ponderáveis disparidades de tarifas contra terceiros. No caso, poderia ocorrer que, através dos países membros com baixas tarifas, produtos de outras áreas, com apenas alguns toques de acabamento, inundassem o mercado dos países membros com altas tarifas, ainda mais porque é difícil estabelecer-se um critério aceitável por todos para a definição da origem de um produto.

Em tais circunstâncias, uma ação coordenada impõe-se, até mesmo como fator de garantia ao futuro da integração, já que, na salvaguarda de seus interesses, as nações prejudicadas poderiam ser levadas a reinstituir as barreiras ao livre movimento de bens.

Os problemas são ainda mais prementes quando se trata de integração entre países em fase de desenvolvimento, principalmente porque a simples liberação do comércio não constitui, de modo geral, condição suficiente para criar novas correntes de trocas entre os países membros. Nesse caso, mais do que no de países que já atingiram um satisfatório grau de desenvolvimento, será de todo conveniente a adoção de medidas complementares, inclusive para apressar a passagem a formas superiores de integração, como, por exemplo, de uma área de Livre Comércio para uma União Alfandegária, desta para um Mercado Comum e assim sucessivamente.

Outro fator que constitui importante obstáculo à integração são as disparidades existentes, principalmente nos países economicamente menos avançados, no que respeita ao grau de desenvolvimento das diferentes regiões nacionais. Nesse caso, as condições em prol da integração poderiam ser de molde a prejudicar as áreas mais atrasadas dentro de cada país, cujos problemas interessam mais de perto aos governos nacionais.

Entretanto, as dificuldades apontadas não retiram valor prático aos programas de integração. Ademais, o sucesso, mesmo relativo, obtido nos primeiros estágios, facilita a passagem aos estágios seguintes, ajudando a vencer a resistência natural dos países membros em abrir mão de parte de seus direitos atuais em prol de vantagens futuras.

BIBLIOGRAFIA

- Balassa, Bela - The Theory of Economic Integration, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961.
- Meade, J.E. - Problems of Economic Union, Chicago: The University Press, 1953.
- The Theory of Customs Union, Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1955.
- Robinson, E.A.G. (ed.) - The Economic Consequences of the Size of Nations (Proceedings of a Conference held by the International Economic Association), Londres: Macmillan & Co. Ltd., 1960.
- Sannwald, Rolf e Stohler, Jacques - Economic Integration, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959.
- Scitovsky, Tibor - Economic Theory and Western European Integration, Londres: George Allen and Unwin Ltd., 1958.
- Stigler, G.J. - "The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market", Journal of Political Economy, Vol. LIX, n^o 3 (junho 1957), pp. 185-193.
- Tinbergen, Jan - International Economic Integration, Amsterdam: Elsevier, 1954.
- Wionczek, Miguel S. (ed.) - Integración de America Latina, México, D.F.: Fondo de Cultura Economica, 1964.