

F-0322



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES INTERNACIONAIS

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

N. cham.: F-0322

Título: Integração econômica, a.

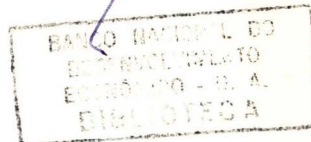


17024733

Ac.63698

Ex.2 BNDES COPED

Arquivo baixado



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES INTERNACIONAIS

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

BNDE	
ACST - AP	
N.º REG.	F-322
DATA:	06/04/82

ex. x

A P R E S E N T A Ç Ã O

A grande atualidade e o interêsse prático dos pro
blemas relacionados com a integração econômica internacional le
vou o Departamento de Operações Internacionais, do Banco Nacio
nal do Desenvolvimento Econômico, a incluir, no seu programa de
publicações, a SÉRIE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA, na qual serão divulga
dos estudos e levantamentos que o Departamento vem realizando
nesse campo.

É a seguinte a composição da SÉRIE INTEGRAÇÃO ECO
NÔMICA:

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 periód
cas desses trabalhos, a fim de aprimorá-los e mantê-los sempre
atualizados, muito agradeceríamos as críticas e sugestões que sô
bre 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, abril de 1965.

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

ÍNDICE

Fôlha

1 - Importância Econômica da Extensão do Mercado ...	1
2 - Conceito de Integração Econômica	3
3 - Formas de Integração Econômica	4
4 - Efeitos da Integração	4
5 - O Comércio como Elemento Dinâmico	7
6 - Integração Econômica de Países em Desenvolvimento	9
7 - Considerações Finais	14

1 - IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DA EXTENSÃO DO MERCADO

Do ponto-de-vista econômico, como acentua Svernilson,^{1/} as fronteiras de uma nação constituem uma barreira à mobilidade das mercadorias, assim como dos fatores de produção, podendo responder também a diferenças entre as nações, decorrentes da diversidade de idiomas, de educação, de gostos, 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 não apenas pela população, mas também pela renda nacional ^{2/}-nem sempre é suficiente para permitir a exploração econômica de certas linhas de produção. Na verdade, a crescente importância da escala de mercado está ligada ao desenvolvimento tecnológico que tende a elevar o dimensionamento econômico mínimo das unidades de produção capaz de assegurar custos unitários mínimos em regime de exploração racional.

Quanto maiores forem as economias de escala potenciais em um dado setor, maiores serão as desvantagens para a indústria que, devido a uma demanda insuficiente, seja obrigada, ou a operar uma fábrica de tamanho menor que o econômico ou a operar uma fábrica que, embora de tamanho econômico não possa utilizar sua plena capacidade.

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

^{2/} A distribuição da renda, naturalmente afeta a composição da procura e da produção, isto é, a própria estrutura do mercado, mas como o que se quer apreciar são as consequências decorrentes de diferentes extensões de mercado, supõe-se para efeito de análise, que mercados de diferentes extensões apresentam distribuição de renda similar.

É evidente que a importância do mercado interno na de terminação da escala de uma fábrica varia em proporção inversa a possibilidade que esta possui de produzir para um mercado exter no estável, visto que, em tese, as exportações podem suplementar as vendas para o mercado interno, assegurando, assim, a instala ção e a lucratividade de uma escala eficiente de produção.

No entanto, as dificuldades práticas contra as quais luta a firma exportadora são bem conhecidas. As flutuações da procura externa, em regra sujeita à influência de políticas eco nômicas fora do controle do país exportador, fazem do investimen to em indústrias de exportação um empreendimento bastante arris cado. O problema é de maior magnitude no caso em que o país ex portador é economicamente subdesenvolvido, sem domínio completo da técnica necessária, e em que o ingresso no mercado internacio nal é mais exequível após ter reservado para si o mercado inter no e aí se aperfeiçoado. E, especialmente no campo de bens de capital, da indústria mecânica pesada, produção de veículos, in dústria química e na indústria metalúrgica, a produção só é eco nômica quando procedida em grande escala, exigindo sempre um mercado interno de dimensão mínima razoável.

Em conferência patrocinada pela "International Economic Association" sobre os efeitos econômicos da dimensão das na ções ^{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 indús trias automobilística e aeronáutica, fábricas de locomotivas e de maquinaria pesada em geral, ao passo que países menores rara mente possuem condições para implantar essas indústrias. Quando o fazem, em geral pressionados por problemas de balanço de paga mentos, as fábricas operam de forma antieconômica, para um peque no 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 res trito. As firmas que servem a pequenos mercados tendem a ser me nos especializadas e, por conseguinte, a produzir um maior núme ro de produtos dentro de cada fábrica, e a firma tende a se preo cupar mais com o problema de mudar de um para outro produto, con forme 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 to dos os produtos que manufatura, dificilmente estará em condições de estabelecer diversas grandes empresas competidoras entre si, não havendo, por conseguinte, incentivos suficientes para sensi veis 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 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 prevaletentes 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".

Portanto, a integração se propõe a aumentar o produto social através da ampliação, em maior ou menor escala, do grau de liberdade de comércio dentro da área, de forma a que o estabelecimento do livre comércio entre diversos países tenha como consequência o aumento do mercado para o qual os produtores da área passarão a produzir.

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

3 - FORMAS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A integração pode tomar várias formas, que representam diferentes graus de integração ^{2/},

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 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 de emprego e pela produtividade média da população ativa empregada.

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

Em quase tôdas as economias, e 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 diminuir certas diferenças estruturais. Em outras palavras, a criação de um mercado comum implica na fusão de recursos produtivos tais como capacidade industrial, capacidade técnica, estoques etc., o que permite a manutenção de uma relação mais elevada entre o nível médio de produção e a capacidade produtiva total. Ademais, levando-se em conta a existência de desemprego disfarçado no setor primário, assim como o subemprego nas cidades e a permanência de grande proporção da população engajada em atividades de subsistência, a integração, ao estimular a industrialização e os investimentos, aumenta o nível de emprego e a renda real.

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/

Dá ser possível aumentar-se o produto social da 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", e 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.

6/ Isso na suposição de que as funções de produção relevantes sejam lineares e homogêneas, com elasticidade "adequada" de substituição de fatores.

das e a implantação de indústrias que os países, em separado, não poderiam estabelecer. Nações que, devido ao restrito mercado nacional, 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 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, o que implicaria, provavelmente, na maior padronização 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 emprego, 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

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

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 econômica. 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 de 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 a 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 comer

cio recém-criado implica em aumento da 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.

8/ Ibid. p. 32

Tarifas e cotas compõem 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, 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 do 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 dos 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 de 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 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.

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 poderia apoiar-se apenas na liberalização 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 toda 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, enquanto entre economias desenvolvidas que já

9/ O comércio intra-regional na América Latina e na África não chega a 10 por cento de seu comércio exterior total.

mantinham elevado grau de intercâmbio, a simples supressão de entrave ao comércio é capaz de produzir um impacto ponderável, nas economias em desenvolvimento a mera liberação teria efeito ne-gligível e poderia mesmo ter efeitos nocivos para alguns países se medidas complementares não fôsem tomadas.

Ademais, tendo em vista que as diferenças de ní-vel de desenvolvimento costumam ser maiores entre países subde-senvolvidos do que entre países industrializados, surge a neces-sidade de se dar maior ênfase a certos instrumentos de integração do que a outros. Assim, enquanto a liberação do comércio ten-de 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 mun-do subdesenvolvido a mera liberação do comércio e o consequente aumento da concorrência pode resultar na impossibilidade de in-dustrialização para os países mais atrasados. Além disso, a prin-cipal 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 produ-tos industriais que geralmente não eram produzidos nos países as sociados 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 man-ter 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 vizi-nhos 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 fa-bricam (e que, portanto, têm que importar)."

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."

Isso ocasionaria, na prática, 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 integra-ção.

10/ Sidney Dell, "Apreciaciones sobre el Tratado de Montevideo", Integración de América Latina, ed. Miguel S. Wionczek (Mexi-co e Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964).

- 22 -

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, obviamente, 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 se faria 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 de integração entre 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, para dentro da área, corresponderia a percentagem insignificante de seu comércio global, e não afetando, portanto, seu nível de renda. Não haveria, assim, razão para que suas importações dos países subdesenvolvidos diminuissem, a não ser que medidas retaliatórias, por incompreensão das reais conseqüências da União, fossem 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 originais de terceiros países e não em sua redução.

A integração econômica entre países menos desenvolvidos não se pode basear exclusivamente no livre jogo das forças do mercado para a orientação dos investimentos e localização das empresas tornadas possíveis pela criação de um mercado único, impondo-se, em consequência, 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 acordos 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 acordos, não pretendem necessariamente fomentar monopólios, mas sim limitar, dentro do possível, o desperdício de fatores de produção escassos, criando condições que levem ao progressivo controle 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.

Mas, como isto equivale a uma abdicação, ainda que parcial, da soberania, é justamente na questão de por 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.

11/ Miguel S. Wionczek, "Condiciones de una Integración Viable", Integración de América Latina, ed. Miguel S. Wionczek, (México e Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964) p. XXIV.

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 por que é difícil estabelecer-se um critério aceitável por todas 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. Por conseguinte, 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. No caso, as concessões 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

- Belassa, 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
- Meade, J. E. - The Theory of Customs Union
Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1955
- Robinson, E. A. G. (ed.) - Economic Consequences of the Size of Nations-Proceedings of a Conference held at the International Economic Association
Londres: Macmillan & Co. Ltd, 1960.
- Sannwald, Rolf e Stohler, Jacques - Economic Integration
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, nº 3 (junho 1957) pp. 185-193.
- Timbergen, Jan. - International Economic Integration,
Amsterdam: Elsevier, 1954.
- Wionczek, Miguel S. (ed.) - Integración de America Latina
Mexico e Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 1964.