

**INTEGRAÇÃO REGIONAL****JAYME MAGRASSI DE SÁ**  
Diretor do BNDE

Tema atual, a integração econômica no plano internacional vem suscitando debates freqüentes. Particularmente no caso da ALALC, onde os sucessos registrados são modestos até mesmo dentro do simples contexto de área de livre comércio. Valem, portanto, algumas considerações sobre o assunto, que está a requerer atenção crescente por parte de nossos estudiosos.

**Aspectos teóricos da integração**

Recorrer à bibliografia para abordar o tema "integração econômica regional" não traria maior rendimento. Não importa esta afirmativa em negar valor e importância aos trabalhos existentes. Traduz, apenas, o entendimento de que o tema é pouco propício à especulação teórica, dado o fato de depender a integração, em larga margem, das condições reais e peculiares das economias ou regiões que a ela se dispõem. Como consequência, são escassos, embora densos, os estudos existentes.

Do ponto-de-vista acadêmico, um movimento de integração teria que partir, desde logo, da velha questão dos custos comparativos, hoje algo combatida. Seria difícil, por exemplo, admitir, em qualquer movimento tendente a especialização de trabalho e produção, que se principiasse por reservar a determinados países um avanço maior no setor secundário da economia. Se a região que se integra passasse a constituir uma economia "fechada", isto é, sem relações com o resto do mundo, essa distribuição de atividades poderia ser menos difícil na me-

didada em que a política econômica do conjunto permitisse, e mesmo assegurasse, uma equitativa relação de trocas ou um movimento financeiro compensatório àqueles setores regionais contra os quais se voltasse a relação de preços. Mas, permanecendo "aberta" a economia regional (que decide integrar-se) a questão torna-se muito mais difícil, em função das relações de cada área (ou país) com o resto do mundo.

Seria problemático, por outro lado, pensar-se, como premissa válida para orientar um movimento de integração, em custos comparativos dentro da área em relação à economia mundial. Eliminadas as barreiras internas do intercâmbio, mudanças significativas se processam nas escalas de produção, de sorte que a estrutura econômica preexistente pode apresentar mudanças também significativas, precipuamente em função de novas funções de produção e maiores oportunidades de investimento. Essas modificações, no entanto, não ocorrerão apenas como resultado da posição econômica da área que se integra, mas sim guardando relação com a posição externa de cada sub-área no intercâmbio mundial.

Ocorre ainda que, na presente quadra, o avanço extraordinário das ciências aplicadas e da tecnologia logram alterar, bruscamente, as condições reais de participação dos diversos fatores no processo de produção. Torna-se, dessa forma, muito problemático definir ou mensurar, no tempo, uma posição comparativa de custos. Melhor seria, portanto, raciocinar em termos de oportunidades.

Vencida a premissa dos custos relativos,

conviria examinar se seria válida a tese de constelação de fatores como elemento de orientação para uma integração econômica. Cumpriria, desde logo, qualificar o conceito de fatores no caso. Evidentemente, eliminar-se-ia o aspecto do mercado, de vez que, por definição, a integração partiria do postulado do mercado único. Nesse caso, a constelação de fatores restringir-se-ia a terra, capital, trabalho, técnica e capacidade gerencial. Para que fôsse válido, porém, o princípio da constelação, haveria que eliminar capital, técnica e capacidade gerencial, fatores que podem ser de importação numa economia "aberta". Na verdade, pois, o princípio da constelação se cingiria ao binômio terra-trabalho. O fator terra teria que ser desdobrado em solo e sub-solo e o fator trabalho em disponibilidade segundo o grau de especialização. Para presidir a um movimento de integração, o princípio da constelação de fatores teria validade no caso da produção primária — terra (solo e sub-solo) — sendo que, no caso da economia do solo — agricultura — o princípio teria de condicionar-se a influência dos custos de transportes. Restaria, pois, a produção de sub-solo, esta sim, válida, por eliminatória. A questão da mão-de-obra ou fator trabalho não pode ser tampouco encarada de forma absoluta, pelo fato de existir hoje inúmeras (e cambiantes) combinações tecnológicas sob os princípios de "capital-saving" e "labor-saving". Permaneceria útil, porém, o princípio da qualificação do fator trabalho, pelo menos como elemento restritivo a determinados avanços setoriais na produção secundária

O princípio da constelação de fatores não é, portanto, válido para orientar um movimento de integração. A disponibilidade de recursos naturais pode ser um elemento indicativo, como o pode ser também o grau de qualificação do fator trabalho, mas não mais do que na condição de indicadores de posições favorecidas, e de modo relativo, para desenvolvimento setorial.

Saindo do campo da especulação teórica pura, conviria examinar a integração de um ângulo menos especulativo, considerando o fato de que integração alguma pode processar partindo apenas de potencialidades. Partem necessariamente de economias com setores instalados e que ostentam graus diversos de desenvolvimento. Nessa linha de raciocínio, o primeiro ponto a considerar é

a questão do capital fixo instalado (e respectiva manutenção) e sua participação na formação do Produto Interno. Ao longo de um movimento de integração a posição desses investimentos só pode apresentar três comportamentos: a) manutenção de nível ou a expansão, se as economias que se integram não apresentam, nos setores respectivos, um rendimento (ou produtividade) mais amplo; b) estagnação, com defesa da Renda setorial, se contrária fôr a realidade e; c) absorção ou extinção, se outros fôrem os setores da economia em que esteja instalado determinado capital fixo com maiores perspectivas ou oportunidades dentro da área que se integra. Qualquer das três hipóteses pode ocorrer; ou até mesmo as três podem ocorrer numa economia dada, que participa de um movimento de integração. Daí a complexidade do fenômeno. Os fluxos de investimento e desinvestimento que, por efeito maior da integração, podem ocorrer no interior da área que se integra e até mesmo dentro de cada uma das economias em integração, não obedecem exclusivamente a razões econômicas e não podem, em geral, condicionar-se à ação das chamadas forças de mercado, dados os efeitos e impactos sociais e políticos que podem acarretar se vierem a promover alterações bruscas e profundas. E não se trata apenas de configurar os problemas característicos de desinvestimento e de investimento, mas, também, os de deslocamento de inversões. No primeiro caso — desinvestimentos — a questão resume-se na absorção social dos fatores liberados; no segundo — investimentos — na disponibilidade de fatores combináveis e no terceiro — deslocamento — na maior ou menor flexibilidade de ajustamento dos fatores em trânsito setorialmente.

De não menor complexidade são os problemas resultantes da estrutura das economias que se integram. Se, tomando o conjunto de países, a estrutura dessas economias se dividisse claramente em economia primária e secundária, isto é, se em algumas a projeção da produção primária na formação do Produto Bruto fôsse absoluta e em outras fôsse absoluta a projeção do setor secundário, o problema, do ponto-de-vista econômico, seria bem mais simples, restringindo-se à relação de trocas; não obstante, poderiam advir sempre questões político-sociais ligadas à recusa de uma dependência absoluta

do setor agrário ou agro-mineral. Partindo-se, porém, de estruturas não claramente divididas, as dificuldades econômicas crescem sobremaneira, inclusive pelo alto grau de preservação que naturalmente impõe uma estrutura industrial instalada, por mais rudimentar que seja.

Os desníveis de renda "per capita" dentro da área que se integra constituem, igualmente, um problema de imensa complexidade. Quando o nível de renda "per capita" é mais ou menos uniforme, a integração, desde que não provoque desequilíbrio ou perda de posição relativa, pode processar-se mais suavemente, sobretudo se proporcional (como é admissível) uma melhoria do conjunto.

Quando discrepam os níveis de renda "per capita", porém, a integração tende a tornar-se mais complexa, pelas expectativas que se formam, de correção ou redução das discrepâncias. E diferenças sensíveis de renda "per capita" refletem diferenças de oportunidades — em função da constelação de fatores, inclusive mercado — fato condicionante das perspectivas dentro da área que se integra. Nesses casos, os movimentos naturais de integração esbarram com a recusa em aceitar como dada a posição relativa preexistente, sem que a integração, como tal, possa corrigir de imediato os desequilíbrios dominantes.

Verifica-se, portanto, que a questão da integração econômica não pode pautar-se apenas por princípios de economia pura, nem pode fugir à realidade econômica da área que se dispõe a um movimento de integração. Existem, ademais, diversos outros fatores de influência decisiva sobre um movimento de integração — os sistemas de transporte, as políticas econômicas em vigor, as relações econômicas com terceiros e as formas de vida social e política das diversas coletividades que se empenhem num movimento de integração.

Acresce, ainda, que um movimento efetivo de integração só se pode processar com base no livre comércio. A liberação do intercâmbio pode provocar, por si mesma, setorialmente, desajustamentos sensíveis de curto prazo em uma ou mais de uma das estruturas que se integram. Nesse particular, jogam papel importante a rigidez da oferta, condicionada pela insuficiência de terra agricultável (no setor primário) e pela au-

sência de sobras na capacidade instalada (setor secundário). No primeiro caso, o distúrbio se processa através de uma alta de preços e custos da produção agrícola, com dois efeitos subseqüentes: pressão inflacionária interna na economia produtora dos bens passíveis de demanda subitamente ampliada, e perda das oportunidades de mercado dentro da própria área. No segundo caso, além de benefícios maiores aos produtores (deslocamento social de Renda), poderá ocorrer, de pronto, um desvio no fluxo interno de investimentos (ou capitais escassos) sem que isso corresponda ao ritmo de composição que seria de desejar face à área como um todo.

Êsses dois fenômenos são válidos para indicar que aos ajustamentos de longo prazo, inerentes ao processo de integração, antecedem ajustamentos de curto prazo, que podem ter efeitos contra-producentes, ou pelo menos contrários, aos objetivos econômicos visualizados pela integração.

Numa integração entre áreas de elevada renda "per capita", é admissível supor que aos câmbios de estrutura produtiva sucedam migrações de capital e braços entre os países que se integram economicamente. Êsses movimentos, ao ocorrerem, são corretivos dos desajustamentos de curto prazo, na medida em que sejam intensos e rápidos. O mecanismo não tende a confirmar-se, no entanto, em países de baixa renda "per capita". Impedem-no a insuficiência relativa de fatores, essencialmente de capital. Em estruturas demográficas densas, é previsível ocorra o deslocamento de braços; mas êsse tenderá a agravar os desajustamentos de curto período, função da ausência de qualificação técnica e da rigidez da estrutura agrária, em geral predominantes em áreas subdesenvolvidas.

Há, finalmente, o que se poderia denominar de efeito reflexivo de mercado. A diferença de dimensões entre as economias que se dispõem à integração tem efeitos sucessivos e contraditórios. Vis-a-vis a um mercado menor, o mercado maior oferece, de imediato, oportunidades novas àquele, comparando, assim, em tese, no movimento de integração, como o concedente de expectativas ou oportunidades. Mas, êsse mercado é igualmente capaz de maior diversificação estrutural, de sorte que ao mesmo tempo em que, absorvendo produção do mercado

menor, leva a êste a condensação de sua estrutura produtiva, alcança-o em diversos outros setores de sua própria produção. A continuidade do processo tende a transformar a economia de menor escala — menos favorecida de fatores — em satélite da economia maior, ou, se quisermos usar a linguagem técnica, em economia dependente e semi-reflexa. A transferência do centro de decisões não é percebida num primeiro instante. À medida, porém, em que a dependência aumenta e enrigesse (sem que as condições ou potencialidade facultem conveniente elasticidade de oferta) as reações econômicas e sociais se desenvolvem, com severas perturbações no próprio movimento de integração.

De um ponto-de-vista meramente especulativo, seria ampla a série de problemas a explorar num movimento de integração. Faria, porém, pouco sentido, estabelecer um elenco de princípios para equacionar tais problemas ou para delimitar um campo analítico em relação ao qual se tentasse configurar ou preestabelecer postulados básicos que servissem de parâmetro para orientar o movimento concreto de integração. Como princípios são válidos os indicadores de que: a) a mudança de dimensões de mercado pode concorrer para mudança de escala nas produções; b) êsse fenômeno permitirá melhores níveis gerais de rendimento e, portanto, aceleração no ritmo de crescimento do Produto Territorial; c) a despeito dos obstáculos — institucionais, econômicos e sociais — a enfrentar, poderá ocorrer sensível benefício na especialização setorial; d) em escala mais reduzida, o dilatamento do mercado regional poderá propiciar menor reflexividade do conjunto em relação a terceiras economias.

De pouco adiantaria qualquer inferência mais ambiciosa. A conformação de um movimento de integração será pautada e graduada pela capacidade de conduzir os ajustamentos de curto prazo e as adequações que o movimento naturalmente requer.

### **As realidades de um movimento de integração**

A primeira realidade a considerar é a estrutura econômica da área que se integra. A rigidez ou inflexibilidade em termos de fatores disponíveis, os níveis de tecnologia prevalescentes e o grau de utilização dos

fatores empregados, são os pontos básicos a examinar. A rigidez ou flexibilidade é dada pela disponibilidade e pelo balanço de recursos. A escassez acentuada de qualquer dos fatores básicos pode determinar sensível amortecimento no ritmo da integração, ou mesmo distorções violentas dentro da área, com severos impactos econômicos, sociais e políticos sobre o sistema como um todo. O desequilíbrio no balanço de recursos pode gerar perturbações se inexistir ou se fôr modesto o grau de mobilidade dentro da área. O balanço de recursos é, pois, um dado relevante para a orientação do processo de integração e sua modulação.

Os níveis de tecnologia prevalescentes condicionarão a mudança de dimensões da oferta. Êsse aspecto adquire projeção particular no caso do setor secundário das economias em integração. A existência de índices elevados de tecnologia industrial pode facultar opções ao conjunto de países que se integram economicamente. A inexistência, pode neutralizar a influência da integração sobre o elastério da produção ou criar um sistema emulativo na importação de tecnologia de fora da área.

O grau de utilização dos fatores disponíveis é dado pelo binômio “capacidade instalada e seu regime de produção e funções de produção”. A utilização plena da capacidade instalada, se existir, pode ser obstáculo à ampliação efetiva de mercado, ou gerar pressões inflacionárias, forçando, simultaneamente, a taxa de investimento de modo abrupto, com pressões sobre o balanço de pagamentos em relação a terceiros países. As funções de produção podem estar representando uma utilização dada dos fatores ou, o que é o mesmo, uma combinação dada de fatores, cujo rompimento, por pressão da ampliação do mercado, pode gerar rupturas econômicas e sociais, as mais delicadas.

No movimento de integração, a rigidez ou flexibilidade da estrutura econômica tem reflexos acentuados. Nesse particular, convém focalizar a questão da oferta de trabalho. Numa situação de forte pressão de mão-de-obra, os requisitos normais seriam os de uma orientação “capital-saving”, em que, implicitamente, o uso do fator trabalho fôsse o mais intenso possível.

Os movimentos de integração que se processam no momento atual — EFTA, MERCADO COMUM, COMECON, ALALC,

CENTRO-AMÉRICA — têm características diferentes entre si e não podem servir, qualquer dêles, de exemplo ou de experiências das quais se retirem ensinamentos válidos para aplicação aos demais.

A integração centro-americana se fere entre economias primárias, quase totalmente dependentes da monocultura, e de modestas dimensões. Poder-se-ia mesmo afirmar tratar-se de uma só extensão e de uma só economia, politicamente compartimentalizada. A tarefa precípua consiste em consertar os postulados de política econômica do conjunto, de maneira a possibilitar uma programação harmônica, também de modestas dimensões, que propicie um determinado nível de industrialização da área e que obedeça ao princípio da seleção de atividades. Como essa industrialização, por condições naturais, não pode ser intensa, nem ultrapassar a determinados limites ou grau de complexidade, a tarefa imposta ao conjunto, sob os auspícios da denominada integração, é bastante relativa.

Totalmente diverso é o caso do Mercado Europeu, que basicamente se forma abrangendo países desenvolvidos, de alta densidade industrial e de semelhantes condições de competição no setor secundário da economia. A divergência ou diferenciação mais pronunciada reside no setor agrícola, onde as condições naturais não favorecem uma produção em bases econômicas capazes, no pertinente a diversos itens, de suportar a competência de terceiros. A questão da integração teve, assim, que afeiçoar-se a essa realidade, ostentando uma certa automatidade no que se refere ao setor industrial, defendido contra terceiros por barreiras tarifárias relativamente modestas, mas altamente protecionistas no que concerne ao setor agrícola, que merece até mesmo tratamento de nivelção entre os próprios participantes da Comunidade.

A estrutura econômica dos signatários do Tratado de Roma e o elevado nível de renda "per capita" que ostentam, com razoável grau de formação interna de poupanças, propiciou a instituição de instrumentos financeiros hábeis para suportar os desinvestimentos que a formação do grande mercado poderia acarretar. Esse fator relevante, e mais a grande disponibilidade de tecnologia, permitiram fazer descansar sobre os elementos tarifários o processo gradual de integra-

ção. A questão dos países associados (ex-colônias) obedece mais à vinculações políticas do que a razões econômicas. O mecanismo de associação desses países à Comunidade Econômica Européia se constitui, na verdade, num corpo algo estranho ao processo de integração dos denominados "Seis".

Seria realmente difícil pensar-se em integração na Associação Européia de Livre Comércio. Trata-se de uma iniciativa que visa mais de perto a fomentar o comércio recíproco, do que chegar a uma remodelação de estruturas ou a uma redistribuição de fatores de produção. Nesse sentido, convém destacar que do Tratado de Estocolmo ficaram à parte os produtos agrícolas, mantendo os signatários, quanto ao setor industrial, suas barreiras tarifárias próprias em relação a terceiros, enquanto as eliminam entre si.

Diferente parece, também, o quadro, no seio do COMECON. Ali, a integração é programada dentro do contêxto global de economias totalmente controladas pelo Estado. E economias onde o nível do consumo é função do esforço de investimento programado. É, ademais, um processo de integração que se desenvolve mediante a disciplina direta das relações econômicas com terceiros países e sob um esquema de equilíbrio de contas que, em princípio, prevaleceria até mesmo entre os países membros do próprio COMECON.

Nenhum desses três exemplos pode ser válido, em termos de fundo e de processo, para oferecer ensinamentos aplicáveis à formação ou à conformação do processo de integração dos países membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

No caso dos países da ALALC, o panorama é bastante mais complexo. Há significativas diferenças de estruturas econômicas entre os signatários ou aderentes do Tratado de Montevidéu. Entre êles, a evolução do setor primário não é simétrica, existindo, porém, severa competição em diversos segmentos desse setor. Essa competição dificulta a integração tanto do ponto-de-vista da especialização do trabalho no setor primário, quanto da participação desse setor na composição do setor externo dos diversos países da Associação. A integração no setor agrícola demanda, assim, cuidados particulares, muito especialmente com a questão dos desinvestimentos. Não apenas no caso da produção agro-pecuária esse problema se coloca. Tam-

bém, embora em menor grau de intensidade, no setor da produção mineral como um todo.

A evolução industrial na região processou-se, igualmente, de maneira assimétrica. Não obstante ser menos importante, nesse caso, a questão dos desinvestimentos, ainda assim em determinados ramos da produção secundária registrou-se avanço paralelo, que agora dificulta a marcha da integração, sobretudo função de dois grandes problemas: a) impossibilidade, por escassez, de suporte financeiro (capital destinado a compensar deslocamento de atividades) e b) significativa importância dos bens industrializados de consumo no balanço de contas dos países da região, mesmo entre si.

Essas diferenças de estrutura e de evolução parecem, pelo menos aparentemente, dificultar medidas globais ou genéricas tendentes a fomentar o processo de integração. Globais ou genéricas quer em termos de países, quer em termos econômicos. A realidade na América Latina parece indicar que a integração só poderá avançar mediante medidas menos gerais e mais afeiçoadas a pares de países e a setores econômicos, o que, por si, constitui problema de complexa e difícil solução.

Existem, ainda, entre os países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, diferenças profundas de política comercial e de política monetária. Tanto por força das realidades econômicas, sociais e políticas de cada país, quanto pelo grau de dependência que sofre cada um deles do setor externo. Essas diferenças de política comercial e monetária geram dificuldades apreciáveis. Do ponto-de-vista da formação da área, impedem que o mecanismo de liberação de gravames funcione a contento, já que anulam em larga margem os efeitos promocionais de comércio que se porfia com o mesmo. Do ponto-de-vista de uma integração regional, não propiciam a esquematização de atividades ou a programação com um sentido multi-nacional.

Diferente é, também, dentro da Associação, o exercício dos instrumentos de política econômica e bem assim a concepção que preside a êsse exercício. Em alguns países o instrumento aduaneiro desempenha papel relevante na política comercial; em outros não, descansando a orientação comercial sobre contrôles diretos e administrativos. O próprio instrumento tarifário entre os di-

versos países que o exercitam discrepa sensivelmente em estrutura, nível de incidência e conformação técnica.

É, igualmente, diversa, a situação que ostentam os membros da ALALC em relação a terceiros. De um modo geral, a área como um todo depende acentuadamente de seu intercâmbio com terceiros países; mas essa dependência, sobretudo do ângulo das exportações varia extraordinariamente, mormente quanto à estrutura das pautas. Dessa dependência sensível e dessa diversa estrutura de exportação, resulta difícil e diferente posição das contas externas de cada um dos países que integram a Associação. É a diversidade que se observa dificulta acentuadamente a uniformização do tratamento para com terceiros e até mesmo para dentro da área.

É conveniente destacar ainda a configuração geográfica da região, que apresenta grandes vãos e, entre alguns dos Estados Membros, distâncias a vencer, que não podem ser facilmente superadas por transportes internos ou terrestres. Êsse fato faz repousar sobre o transporte marítimo a distribuição dos bens. Mas, êsse tipo de transporte não se desenvolve senão mediante significativo e regular volume de carga, o que inexistente ante os modestos níveis de troca prevalentes, exceção feita aos que se referem a uns dois ou três países da área. É um círculo vicioso de difícil rompimento.

Seria impossível desprezar, para um raciocínio sobre integração econômica entre os países da ALALC, essas diversidades. Correspondem a uma realidade em relação à qual seria difícil encontrar fórmulas ortodoxas ou soluções em forma temática. Um movimento de integração na região deve, necessariamente, conformar-se às realidades econômicas, sociais e até mesmo políticas dos países da área, se o objetivo for a consecução efetiva de u'a melhor racionalização no emprêgo dos recursos disponíveis.

É conveniente consignar que, nos níveis atuais de renda e comércio, o conjunto de países da ALALC não oferece, como mercado, a cada um dos Membros da Associação, salvo algumas exceções (Paraguai e Equador), oportunidades semelhantes às que lhe oferecem terceiros mercados. Êsse fato dificulta que as orientações econômicas vigentes em cada um, considerem, de pronto e de modo mais profundo, a existência da As-

sociação como fator de conformação das medidas de ordem monetária, cambial ou mesmo de política comercial.

Existem, ademais, em alguns dos países em referência, situações regionais agudas, cuja evolução requer um conjunto de medidas assistenciais e promocionais que nem sempre se ajustam à letra e ao espírito do Tratado de Montevideu. Nesse particular, é necessário ter presente que tais situações regionais apresentam aspectos a exigir, no caso de integração regional, consideração especial. Cite-se, como exemplo, a existência de determinadas produções, em torno das quais gravita o complexo sócio-econômico regional. A abertura do mercado interno para produções similares alienígenas não pode ocorrer de abrupto. Requer mesmo uma série de preventivos ou compensações, de concretização lenta e de conformação difícil pelas próprias realidades e insuficiências da economia regional.

Esse panorama de discrepância entre os países da ALALC induz à evidência de que uma tentativa de integração não poderá partir de modelos ou moldes para sua realização. Há de ser um movimento pragmático, cuidadoso, obediente às realidades sociais, políticas e econômicas de cada País, sem envolver, nos seus diversos estágios, um número muito amplo de setores ou de instrumentos econômicos.

Por outro lado, parece sumamente difícil que tal movimento possa pautar-se rigidamente por uma programação multinacional. Deveria, sim, orientar-se inicialmente por uma programação nacional, que em seu contexto fôsse abrigando determinados elementos emergentes de metas tendentes a facilitar a própria integração regional. Ocorre, porém, que a própria prática da programação global é imberbe nos países da ALALC; e ao surgir, padece tanto da ausência de boa técnica, quanto das diferenças de concepção, sem falar nas perturbações que se originam nos sistemas constitucionais-administrativos em vigência.

De um modo geral, portanto, seria imprudência pensar-se em esquematizações rígidas e modelares para uma integração na ALALC. Esse fato, que é uma imposição da realidade, torna-se, porém, bastante delicado quando se leva em conta que a experiência está demonstrando que a figura da **área de livre-comércio** começa a tropeçar, em sua

formação, com obstáculos de complexa formação. E vai indicando a necessidade de um esforço mais amplo, que leve a movimentos mais densos e profundos dos que os exigidos pela simples eliminação de gravames (tarifários ou monetários). Há portanto, todo um trabalho de cerebração a fazer, na direção de um efetivo rateio no emprêgo dos recursos disponíveis dentro da área.

### O Sentido da Integração

O Tratado de Montevideu não oferece ou estabelece instrumentos específicos, que possam ser exercitados para a realização de um provimento de integração. A rigor é um Ato que demarca objetivos e que conforma compromissos recíprocos à sombra dos quais poderão haver condições políticas para a adoção de medidas mais concretas.

O Tratado prevê um mecanismo para formação de área de Livre Comércio; e cataloga algumas medidas de exceção. Nada mais; ou pouco mais.

Do ponto-de-vista da integração, contempla, de modo sumário, a possibilidade de um movimento no setor industrial. Mas, o faz de modo impreciso e através de um mecanismo quase que indefinido em seu processo operacional.

Os artigos 15, 16 e 17 compõem a referência do Tratado ao tema da "complementação econômica":

#### "Artículo 15 —

*Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible armonizar — en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado — sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona."*

#### "Artículo 16 —

*Con el objeto de intensificar la integración y complementación a que se refiere el Artículo 15, las Partes Contratantes:*

- a) *realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinando con este fin entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados; y*
- b) *podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales."*

*"Artículo 17 —*

*Los acuerdos de complementación a que se refiere el inciso b del Artículo 16 establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos.*

*Las negociaciones de esos acuerdos estarán abiertas a la participación de cualquier Parte Contratante interesada en los programas de complementación.*

*Los resultados de las negociaciones serán objeto, en cada caso, de protocolos que entrarán en vigor después de que, por decisión de las Partes Contratantes, se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente Tratado."*

Antes de abordar a amplitude e a eficácia desses dispositivos, convém salientar que quanto à integração no setor primário o Tratado silencia. Deixou, qualquer avanço mais racional nesse campo, ao trabalho de Comissões Consultivas específicas que, sob a égide de seu artigo 43, venham a ser criadas para tal fim. Não há, no Tratado, quanto ao setor agrícola, senão cláusulas de salvaguarda, muito voltadas para a defesa episódica de eventuais perturbações que o processo de liberação de gravames possa ocasionar ao setor primário da economia dos países membros.

Dessa forma, qualquer tentativa de integração no campo da produção agrícola terá que partir, de fato, do trabalho que vier a ser desenvolvido sob auspícios de Comissões

Consultivas que sejam instituídas sob amparo do citado dispositivo contratual.

No que se refere ao setor secundário, o mecanismo que o Tratado oferece é o Acôrdos de Complementação, traduzido pelas cláusulas reproduzidas linhas atrás. O Ato de Montevideu define mal o referido mecanismo, deixando-o impreciso em suas formas e em sua estrutura operacional. Essa indefinição não tem contado com satisfatória correção nas Resoluções pertinentes, votadas pela Conferência das Partes Contratantes.

Acontece ainda que, pela processualística do Tratado, o dispôsto no Artigo 17 não foge à disciplina da cláusula de nação mais favorecida (Artigo 18), de sorte que daí decorre um grande obstáculo ao uso dos Acôrdos de Complementação, que podem ser firmados entre dois ou mais países, mas que não obriga compulsoriamente a participação dos demais, aos quais, porém, pelo Artigo 18, serão estendidas automaticamente as vantagens ou benefícios que os Acôrdos estabelecerem. Em consequência, origina-se a possibilidade de alguns Membros da Associação beneficiarem-se, sem contrapartida, de favôres negociados entre si por outras Partes Contratantes do Tratado.

É, portanto, de complexa utilização o mecanismo dos Acôrdos em referência.

Admitindo-se, como, aliás, o demonstra a prática, que êsse instrumento de pouco auxiliará no conformar uma integração, ainda que de setores industriais, do estabelecido pelo Tratado também só se utilizariam, para fins de integração industrial, as Comissões Consultivas que, para tanto, podem ser instituídas sob a égide do referido Artigo 43.

Pode-se afirmar com segurança que o Ato de Montevideu contempla, em sua filosofia, um movimento de integração; mas não vai além, deixando de oferecer a instrumentação norteadora e necessária a êsse fim.

Dessa forma, a integração econômica dentro da ALALC teria que começar pela auto-definição e pela montagem dos instrumentos indispensáveis.

Já não seria fácil, evidentemente, chegar a uma definição. As diferenças existentes, apontadas anteriormene, obstaculizariam enormemente as tentativas nesse sentido. A criação dos instrumentos necessários poderia e deveria ser tentada. Mas as tentativas, para terem melhor oportunidade de êxito e maior utilidade, deveriam obedecer a uma concep-



ção global quanto às dimensões e processos a que se condicionaria, inicialmente, o movimento de integração.

Na reunião de Lima, de 1962, patrocinada pela ALALC, houve tentativa (modesta) de aflorar o assunto. O despreparo, porém, era tão acentuado, que o progresso foi praticamente nulo.

O esforço de dimensionar e de estabelecer os processos a seguir, deve, por seu turno, obedecer sistemática previamente definida e aceita pelos diversos Membros, de molde a evitar que às discrepâncias de comportamento se somem as de estrutura e de política no prejudicar o movimento de integração propriamente dito. Essa conjugação de propósitos e atitudes será, em si mesma, uma árdua tarefa de doutrinação, quase que de catequese. Mas, sem ela, seria de todo impossível lançar as bases de um mecanismo sólido e realista que permitisse esboçar as premissas mestras de um movimento paulatino e gradual de integração dentro da área.

De um modo geral e em suas grandes linhas, pode-se, sem dúvida, esquematizar os passos que poderiam vir a dar oportunidade a integração, sendo, porém, difícil fazer qualquer espécie de calendário para a concretização desses passos.

A primeira providência exigida é a instituição de sistema de planejamento, orgânico e racional, nos países da Associação. Esses sistemas deveriam ter comuns os seus postulados básicos, para facilitar, posteriormente, a consolidação dos programas numa base regional. A segunda providência seria a criação de instrumentos hábeis para a realização dos programas, instrumentos cuja ação não colidisse com os dispositivos do próprio Tratado de Montevideu. A terceira providência seria a de uniformizar a política aduaneira dentro da área, adotando a mesma ou bem semelhante estrutura de Tarifas, aproximada equivalência de níveis de taxaço e substituição pela Tarifa, como elemento protecionista, de quaisquer outros instrumentos de política comercial. A quarta providência é a perfeita qualificação dos instrumentos de política econômica promocional existentes em cada país, de forma a que se conheça com perfeição e intensidade de seus efeitos sobre a realização de programas calcados sobre os princípios de uma integração. Como é evidente, essa qualificação abrangeria todos os instrumentos —

fiscais, monetários, financeiros e administrativos — qualquer nível e sob qualquer jurisdição — federal, estadual e municipal.

Os pontos acima referem-se às questões dos instrumentos.

Quanto aos processos, seria conveniente destacar desde logo a necessidade de qualificá-los. Nesse sentido, justifica-se dividi-los em: de orientação e de execução.

Como processos de orientação, temos as modificações de comportamento em termos de política econômica e de política comercial. Como processo de execução, temos as maneiras de conduzir, em concreto e por estágio, a integração.

No caso das políticas, econômica e comercial, a questão é temática. Guardadas as peculiaridades naturais a cada país da área, não deveriam persistir as sensíveis discrepâncias que hoje se verificam. É de todo impossível, por exemplo, pensar no êxito de qualquer política de integração se as orientações econômicas de fundo não guardarem certa compatibilidade. Diferentes condições monetárias, diferentes sistemas de câmbio, diferentes pautas aduaneiras e diferentes políticas face ao capital estrangeiro, podem obstar por completo, um movimento de integração.

No que concerne aos processos de execução, é possível contemplar, pelo menos para a fase inicial de um movimento de integração, alguns caminhos objetivos.

O primeiro passo é a integração gradual das **produções instaladas**. A sistemática a ser seguida seria a de estudar, por setores, em cada país, a situação existente. Daí poderia decorrer certa distribuição de oportunidades e certa divisão de trabalho. Esse passo é possível em relação aos setores industriais **mais complexos**, já instalados, em que o produto final é, na realidade, uma composição de inúmeros produtos intermediários. É evidente que a integração nesses setores tenderá a ser lenta, gradual, exigindo bom período de tempo para consolidar-se e aprofundar-se.

Nos setores industrial **mais simples**, que já ostentem dentro da área razoável grau de evolução ou desenvolvimento, a integração é mais penosa porque não susceptível de fracionamento. Nesses casos, o aspecto mais relevante é o poder contar cada país com uma compensação satisfatória a eventuais desinvestimentos. Tornando-se factível assegurar satisfatória absorção dos

fatores empregados que vierem a desocupar-se pelo movimento de integração, este não encontrará impecilhos maiores. Se, porém, não fôr possível tal absorção garantida, a integração regional de setores de produção secundária mais simples e já existentes na área será difícilima.

O segundo passo é a programação para a instalação de setores novos, de produção secundária, ou para o desenvolvimento de setores em estágio incipiente.

Nesse particular existem dois pontos a considerar — o da escala de prioridade a ser estabelecida para os novos setores e o da escolha do país (es) a receber um novo setor.

A questão da prioridade não é de fácil equacionamento; carece, para ser definida, de um levantamento mais sério da situação industrial na área e das condições existentes em termos de capacidade efetiva, e bem assim da mobilizável em tempo útil.

O problema da localização é ainda mais delicado. E essa maior complexidade decorre do fato de não poder a integração orientar-se exclusivamente por modelos e premissas de teoria pura. Situações particulares existem a introduzir elementos novos e importantes, que demandam conveniente consideração. Um desses elementos é o anseio natural por parte dos países menos industrializados, de verem instalada em sua economia novas unidades de produção secundária. Sobretudo aquêles que, em tendo, individualmente, mercado de pequenas dimensões, filiaram-se à Associação na esperança de valerem-se de um maior dimensionamento para fortalecer e diversificar sua estrutura de produção. Existem na área países em estágio intermediário, que aspiram de pronto maior impulso industrial (Uruguai, Chile, etc.).

De qualquer modo, a integração na Região só pode ocorrer por setores de atividade. E aí, o passo mais relevante será o de tentar harmonizar, para os setores objeto de integração, as Tarifas de conjunto em relação a terceiros e procurar corrigir desigualdades sensíveis no tratamento do conjunto aos capitais estrangeiros.

Seria de todo impróprio pensar em integração planejada dentro da área, admitida aí a expressão **planejada** dentro de uma concepção global, em que o movimento de integração seria horizontal e orientado por um plano geral de composição das produ-

ções existentes e a serem instaladas. As realidades da área impedem de modo radical um comportamento dessa natureza. **Planejamento** no caso só pode ser admitido como possível setorialmente e levando-se em conta desde logo: a) **indústrias mais complexas, já instaladas**, em que a integração se faria através da especialização na produção de partes, peças, etc.; b) **indústrias menos complexas, já instaladas**, em que a integração seria, em princípio, resultado de um rateio entre os diversos países, levando a, provavelmente, sensíveis desinvestimentos e; c) **indústrias novas**, em que a integração poderá ocorrer mais facilmente, desde que estabelecida uma escala de prioridade e resolvido satisfatoriamente o problema da localização. Em qualquer dos casos, o ponto de partida é a harmonização dos tratamentos (tarifários, cambial, de capitais, etc.) para com terceiros.

Condição **sine qua** para o início da integração, dentro da concepção setorial, é a tomada de decisão política dentro da área nesse sentido. Vale dizer, requer-se que os Governos dos diversos países empenhados na integração decidam dar amparo vertical ao movimento, mobilizando suas forças representativas — econômicas, políticas e sociais.

O Tratado de Montevideu representa um instrumento de vontade inicial de articular esforços em favor da multinacionalização de mercados. Não mais do que isso. Fornece, sem dúvida, o quadro jurídico sob a égide do qual será possível admitir o movimento coletivo que exige a integração. Mas, o Tratado não oferece instrumentos válidos de ação e não possibilita senão um **forum** para debates e decisões que venham a dar curso a um esforço mais sério e orgânico.

Por outro lado, a integração na América Latina há de ser, necessariamente, um processo lento e complexo; a fragilidade econômica dos países da região, a debilidade de suas estruturas políticas, o grau de obsolescência de seus quadros institucionais e a forte dependência do setor externo, requerem que um movimento de integração seja cauteloso, prudente e cercado de todos os elementos de segurança necessários para amortecer problemas e conseqüências inerentes ao próprio movimento.

Ainda que iniciado sob o enfoque correto — integração setorial e, quiçá, vetorial — a iniciativa teria que obedecer a uma cuida-

dosa preparação, sem estereótipos e sem a pretensão de condicionar-se a modelos e fórmulas preelaboradas ou a postulados puramente acadêmicos.

### CONCLUSÃO

Parece, hoje, aceito por todos os Membros da ALALC, que a figura da Área de Livre Comércio contemplada pelo Tratado de Montevidéu não ostenta grandes possibilidades de avanço. Mesmo que eliminados alguns dos obstáculos mais sérios que se antepõem à formação da Área, esta teria resultados limitados se um movimento mais amplo não tivesse lugar. A razão disso está no fato de que a Área de Livre Comércio, como tal, poderia levar a um desequilíbrio maior na evolução econômica entre os países que se associaram. Subsiste, dessa forma, uma resistência implícita em setores econômicos fortes de alguns dos participantes.

O caminho da integração, porém, é muito mais complexo e penoso, demandando, desde logo, a decisão política de fundo e a normalização das condições institucionais em cada país. Tomada a decisão e iniciado o movimento, seria necessário que a situação interna de cada um — política e de política econômica — abdicasse em larga margem das preocupações exclusivamente nacionais para identificar-se com as do conjunto. Isso ainda parece distante de ocorrer na América Latina, por enquanto.

Admitindo-se, porém, que venha a ocorrer, a integração em si mesmo, como movimento, exigiria todo um esforço de identificação econômica e todo um trabalho conjunto para o lastreamento das bases essenciais ao movimento — harmonização de políticas econômicas e equacionamento dos problemas específicos a enfrentar para o início do processo propriamente dito. Esse equacionamento exigiria, por sua vez, uma aplicação intelectual intensa e permanente, intensidade e constância que defluem da própria complexidade e da gradualidade do movimento.

É evidente que, reconhecidas as dificuldades e aceita a imperativa necessidade de u'a marcha lenta e cautelosa, a integração (gradual) poderia ter lugar e justificativa, com significativo aporte ao desenvolvimento da região como um todo. Poderia, ainda, ser facilitada, em sua realização, por racional e orgânica assistência financeira externa; a exemplo, a da Aliança para o Progresso.

Não é, porém, a integração econômica da área, movimento que possa advir da simples aplicação do Tratado de Montevidéu. Nem pode resultar da aplicação de modelos ou esquemas teóricos. Não pode ainda ser tratada como fenômeno econômico exclusivo.

O Tratado de Montevidéu pode constituir, e constitui de fato, um patrocínio. Pode oferecer oportunidades para o início de perquirições setoriais, mediante o exercício do disposto por seu artigo 43. Mas, a integração efetiva só advirá se o processo de realização guardar respeito à constelação de fenômenos que se desenvolvem no contexto regional e obedecer à preparação cuidadosa requerida por movimento que, em países de baixa renda "per capita", tenderá a modificar estruturas e a dar sentido diverso ao princípio protecionista do trabalho nacional.

Seria difícil um movimento dessa natureza iniciar-se senão pelo sistema de gradual integração de setores existentes e em instalação. Mesmo assim, exigiria um tal esforço de composição — político e econômico — que veria seus primeiros passos condicionados a um ritmo ainda mais lento do que se pode conceber aprioristicamente.

À vontade política mencionada linhas atrás, deveria suceder uma autêntica organização interna, em cada País, para que a integração tivesse as condições mínimas a uma demarcação menos precária. Antes de qualquer coisa, seria fundamental fazer anteceder tais decisões de uma séria tomada de consciência do problema por parte das esferas representativas em cada país da região.

---

### SUMMARY

#### REGIONAL INTEGRATION

Stressing that economic integration on the international level, by its importance and frequent discussions which it has aroused, requires an ever

increasing attention on the part of students, the author starts his work by making an analysis of the theoretical aspects of integration since studies

about it are still scarce, and emphasizes the aspects regarding the validity of thesis concerning comparative costs and the group of factors as guiding elements for an economic integration. Other points are examined with the same purpose in mind, such as: the question concerning fixed installed capital (and its maintenance) and its participation in the formation of the Internal Product; problems arising from the structure of economies which are integrated; the imbalances of per capita income within the area which is being integrated and, finally, the problems of free trade.

Then the study is focussed on the realities

of an integration movement. By analysing the various movements which are now taking place — EFTA, Common Market, LAFTA, Central America — the author shows that they differ in characteristics and cannot serve — not one of them — as examples or experiences — from which sound teachings can be drawn for application to others.

Finally the author examines the Montevideo Treaty and the LAFTA integration movement and gives some suggestions concerning instruments and processes for guidance and execution which could be taken to promote the improvement and a better operation of Latin American integration.