

A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DOS BENEFÍCIOS E CUSTOS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO*

*Beky Moron de Macadar***

1 - Introdução

O objetivo deste artigo é analisar alguns dos principais efeitos da integração econômica e identificar alguns fatores que geram a distribuição desigual dos benefícios e custos da mesma, principalmente em se tratando de processos de integração entre países em desenvolvimento.

Os problemas da distribuição dos benefícios e custos da integração econômica entre países em desenvolvimento ficaram relegados durante muito tempo, e a literatura teórica em relação a essa questão é relativamente escassa. Conforme French-Davis, isso se deve, por uma parte, a que a teoria tradicional da integração econômica¹

"(...) possui uma capacidade limitada para explicar os problemas distributivos que surgem nesses processos. Por outra parte, os avanços registrados na teoria do desenvolvimento não foram incorporados sistematicamente pelos autores neoclássicos ao campo da integração. Conseqüentemente, a teoria convencional da integração econômica omite a consideração dos aspectos mais cruciais para os países em desenvolvimento, inclusive o problema distributivo" (FRENCH-DAVIS, 1978, p. 265-266).

Para Mateo (1983), um outro motivo é que a teoria da integração econômica se originou e se desenvolveu primeiramente entre os países desenvolvidos. Nesses países,

* Este artigo é uma adaptação do Capítulo 3 da Dissertação de Mestrado da autora, *A Integração Latino-Americana: da ALALC ao MERCOSUL*, defendida em setembro de 1992, no Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

** Economista da FEE.

¹ Também conhecida como teoria "ortodoxa" ou "clássica" da integração ou teoria dos "acordos preferenciais de comércio".

os processos de integração têm menores possibilidades de gerar resultados assimétricos na distribuição dos benefícios e custos para os países-membros, devido a uma maior homogeneidade nos níveis de desenvolvimento iniciais.²

Já no caso dos países em desenvolvimento, a situação é diferente. Dada a heterogeneidade no grau de desenvolvimento relativo, a natureza dos impactos da distribuição dos benefícios e custos pode ocasionar profundas repercussões. Por exemplo, em alguns países de menor desenvolvimento relativo, a redução ou a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias na região integrada poderia provocar o total desaparecimento de um setor industrial.

A tendência quase inevitável à ocorrência de assimetrias na distribuição dos benefícios e custos da integração entre países em desenvolvimento reforça a posição dos que postulam que tais processos exigem o uso de um conjunto de instrumentos diferentes daqueles utilizados entre os países desenvolvidos (LINDER, 1964; KITA-MURA, 1964; UNCTAD, 1973, 1975; LIZANO, 1973; FFRENCH-DAVIS, 1978, 1978a; MATEO, 1983).

O problema interessa especialmente aos países de menor desenvolvimento relativo dentro dos esquemas de integração, que são os que ficam mais vulneráveis e sujeitos a uma participação insatisfatória nos benefícios e custos da integração. Esses países, muitas vezes, podem ter as possibilidades de um maior crescimento bloqueadas pela tendência à concentração dos benefícios nos países mais desenvolvidos do grupo. O problema, contudo, deveria interessar também a estes últimos países, porque a participação voluntária e permanente dos estados-membros vai depender da distribuição satisfatória dos benefícios e custos, garantindo a continuidade do processo.

Um dos motivos mais freqüentes dessa tendência a uma distribuição desigual dos benefícios e custos da integração, principalmente entre países em desenvolvimento, é o poder de atração de investimentos por parte dos países mais desenvolvidos do grupo, devido às economias externas dinâmicas. Elas estão relacionadas com a maior disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de serviços de infra-estrutura, com as possibilidades de um maior intercâmbio de informações técnicas, com um melhor abastecimento de insumos intermediários, etc.

Na América Latina, a preocupação com esse problema se intensificou com o passar do tempo. Foram os países de menor desenvolvimento relativo que tomaram a dianteira para manifestar sua desconformidade com os resultados da integração. Os casos da Bolívia, do Equador e do Paraguai na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e de Honduras no Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) obrigaram a adoção de medidas especiais em favor desses países.

² Barzanti, um dos primeiros a se preocupar com os problemas do desenvolvimento regional na Comunidade Européia, chamou atenção para a situação "intolerável" de diferenças regionais na renda *per capita*, da ordem de quatro ou cinco vezes (BARZANTI, 1965, p.335). Entretanto, quando comparadas com os padrões latino-americanos, essas diferenças regionais observadas na Comunidade Européia são bem menos significativas.

As conseqüências indesejáveis da integração para os países de menor desenvolvimento relativo manifestaram-se nos resultados do comércio e na polarização das atividades econômicas induzidas pelo mercado ampliado. Isto porque o mecanismo de integração mais utilizado entre os países em desenvolvimento tem sido a conformação de um mercado regional fortemente protegido em relação a terceiros países, acompanhado de uma liberalização parcial e gradual das /tarifas alfandegárias intra-regionais. De acordo com Mateo:

"Nessas condições, as probabilidades de que os países de menor desenvolvimento subsidiem os países mais desenvolvidos numa proporção maior do que estes últimos subsidiem os países menores são muito elevadas" (MATEO, 1983, p.5).

Por isso, uma abordagem estritamente comercial da integração entre países heterogêneos produz efeitos desintegradores no longo prazo.

Os efeitos distributivos manifestam-se em três níveis diferentes (FFRENCH-DAVIS, 1978, p. 265). Em primeiro lugar, a integração econômica altera a estrutura do comércio exterior e da produção de todos os países-membros e, conseqüentemente, condiciona a forma e o nível de desenvolvimento que cada um dos países pode atingir. Em segundo lugar, a integração também influi no tipo de distribuição de benefícios entre a região integrada e o resto do Mundo, dependendo, fundamentalmente, do tratamento dado ao investimento estrangeiro. Por último, o processo de integração afeta de forma diferenciada as diversas regiões e os diferentes grupos sociais de cada país-membro. Inclusive, quando esses países são pouco integrados internamente, o processo pode intensificar a heterogeneidade e a segmentação dos diferentes mercados da economia nacional, o que vai depender das características específicas das economias participantes e dos instrumentos de integração.

A seguir, nas seções 2 e 3, abordam-se os efeitos da integração nas estruturas do comércio exterior e da produção e identificam-se alguns fatores que afetam os benefícios e custos. Na seção 4, descreve-se como são efetuadas as transferências implícitas de rendas entre os países-membros de um processo de integração. O propósito da seção 5 é alertar para as dificuldades enfrentadas nas tentativas de mensuração dos benefícios e custos globais que a integração proporciona aos países-membros. Por último, na seção 6, analisam-se os principais mecanismos redistributivos.

2 - Os efeitos da integração nas estruturas do comércio exterior e da produção

A remoção de obstáculos ao comércio intra-regional e a aplicação de uma tarifa externa comum ocasionam uma série de mudanças nos padrões do comércio exterior dos países-membros. No curto prazo, essas mudanças afetam tanto o aproveitamento da capacidade instalada quanto o nível de emprego; nos médio e longo prazos, modificam a especialização entre as empresas e no interior delas, a utilização dos recursos nacionais, o aproveitamento das economias de escala, o grau de concorrência

no mercado integrado, as oportunidades de investimento e o nível de poupança, e a capacidade de gerar economias externas (FFRENCH-DAVIS, 1978, p. 268).

O principal efeito positivo no curto prazo consiste no aproveitamento da capacidade instalada, cuja maior utilização permite reduzir custos de produção e substituir produtos até então importados de terceiros países. Conforme Ffrench-Davis, esse "desvio de comércio" não teria o efeito perverso apregoado por Viner (1950)³, pois, quando o custo social é inferior ao custo de importação de terceiros países, a região integrada beneficia-se com a substituição regional de importações.

"A teoria convencional costuma classificar de 'ineficiente' esse desvio de comércio, se a produção regional se realiza a preços de mercado superiores aos preços vigentes no resto do mundo. Porém, do ponto de vista do bem-estar da região, o que interessa não é o preço de mercado, mas o custo de oportunidade das máquinas e implementos previamente subutilizados e dos postos de trabalho que eles absorvem. Se o custo social é inferior ao custo de importação de terceiros países, o desvio de comércio é eficiente." (FFRENCH-DAVIS, 1978, p. 269).

Por outra parte, os custos de curto prazo estão também associados com o fechamento de indústrias provocado pela concorrência da produção de outros países-membros, como decorrência da "criação de comércio". A teoria tradicional, devido a sua tendência a ignorar as dificuldades que enfrentam os processos de ajustamento, supõe que a "criação de comércio" é sinônimo de benefícios, pois a oferta do país-sócio substituirá, para alguns bens, a produção doméstica ineficiente. Essa teoria considera, também, que os recursos liberados pelas indústrias afetadas serão rapidamente absorvidos em outras atividades dentro do país importador. Esse raciocínio não considera que o custo de oportunidade nas atividades alternativas seja mais elevado para os recursos internos assim liberados e que, portanto, o bem-estar do país importador possa piorar. Contudo, levando em conta o impacto na capacidade instalada, os projetos de integração normalmente propõem uma redução tarifária gradual, dando um tempo, assim, para que as empresas possam programar e executar programas de reconversão. Esses projetos, inclusive, às vezes estabelecem

³ Conforme Viner, a "criação de comércio" ocorre quando um dos membros de um acordo preferencial de comércio (zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, etc.) importa do outro mercadorias que antes do acordo não importava de nenhuma origem, porque o preço dos produtores domésticos, com a proteção tarifária, era inferior ao preço do produto de um fornecedor externo mais a tarifa. Dessa forma, a produção de uma fonte de custo mais elevada, a interna, é substituída pela produção de uma fonte de custo mais barata, a do país-sócio. O "desvio de comércio" ocorre quando um dos membros de um acordo preferencial de comércio (país A) compra do outro (país B) mercadorias que antes importava de um terceiro país (país C), que, apesar da tarifa, era a fonte mais barata. Nesse caso, a troca de fornecedor representa a substituição do país C, com preços mais baratos, pelo país B, cujos preços são mais caros, mas que, graças à eliminação da tarifa, consegue penetrar no mercado a um preço inferior ao do país C. Do ponto de vista de Viner, partidário do livre comércio irrestrito e preocupado com a otimização da eficiência e do bem-estar a níveis nacional, regional e mundial, a "criação de comércio" é benéfica, e o "desvio de comércio" é prejudicial.

certos mecanismos de regulação da concorrência, tais como quotas de importação e cláusulas de salvaguarda⁴.

Os efeitos positivos mais importantes nos médio e longo prazos estão vinculados à alocação de novos recursos produtivos e à realocação dos já existentes. Em primeiro lugar, naquelas indústrias que produzem uma grande diversidade de bens, é possível fazer uma racionalização de processos que leve a uma maior especialização no interior da empresa. Em segundo lugar, as mudanças nos fluxos de comércio recíproco produzem alterações na composição da demanda efetiva e, conseqüentemente, tendem a afetar a estrutura produtiva. Na medida em que essas mudanças impliquem o maior uso de recursos abundantes no país, anteriormente não empregados ou subutilizados, haverá benefícios não captados pelos preços de mercado.

Uma outra fonte de benefícios potenciais reside no aproveitamento das economias de escala possibilitado pela ampliação do mercado. A crítica mais freqüente a esse argumento é que cada país pode, unilateralmente e sem necessidade de se integrar, ampliar seus mercados, aumentando as exportações. Esse raciocínio não leva em consideração o protecionismo dos mercados externos nem a sua instabilidade. As restrições tarifárias e principalmente as não tarifárias, os mercados cativos decorrentes do comércio intrafirma das empresas transnacionais, assim como a instabilidade dos preços e as difíceis condições de acesso a certos mercados internacionais representam barreiras muitas vezes insuperáveis para as exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento. Por isso, um processo de integração oferece a oportunidade de ampliar a demanda de uma forma mais estável.

Em relação àquelas atividades que permitem a coexistência de mais de uma firma a nível regional, a liberação do comércio recíproco permite que se inicie uma maior concorrência, principalmente quando, antes da integração, havia apenas um produtor em cada mercado nacional.

Esses benefícios apontados acima são potenciais. Sua materialização vai depender dos instrumentos e dos mecanismos que serão utilizados, assim como da seqüência e da intensidade dos mesmos. Cada país deverá realizar esforços sistemáticos para aproveitar as oportunidades que oferece um mercado ampliado.

3 - Alguns fatores que afetam os benefícios e custos

Várias vezes, tentou-se mensurar os benefícios e custos da integração por diversos métodos quantitativos. Os resultados, via de regra, são desapontadores, e os benefícios

⁴ As cláusulas de salvaguarda normalmente fazem parte dos tratados de integração. Por meio dessas cláusulas, abre-se a possibilidade de que um país signatário possa pedir aos países-sócios a negociação de uma quota para um determinado produto, cuja importação está causando dano ou ameaça de dano grave ao seu mercado, como conseqüência de um aumento elevado das importações desse produto. Para evitar abusos, essas cláusulas estabelecem um prazo máximo de aplicação. No Tratado de Assunção, por exemplo, esse prazo é de um ano, com a opção de uma única renovação.

calculados em termos de crescimento do produto não são suficientemente significativos para estimular processos de integração de mercados. Isto porque as informações não quantificáveis frequentemente são tão importantes quanto as quantificáveis.

Se fosse possível superar os problemas técnicos de mensuração e determinar com precisão os benefícios e custos da integração, ainda subsistiriam alguns problemas relacionados com o conceito de benefícios e custos, tais como: interpretações diferentes da mesma questão, objetivos divergentes, nível tolerável de custos, etc. (LIZANO, 1973).

Freqüentemente, existem divergências de interpretação entre países, dependendo das suas características econômicas e das circunstâncias. Por exemplo, a emigração de trabalhadores como resultado do efeito de polarização pode ter significados diferentes para um país com forte desemprego e para outro com pleno emprego. Para o primeiro, a emigração pode significar um alívio de sua situação econômica e social e, portanto, não representa um custo (mas, sim, benefício), enquanto, para o último, pode ser uma desvantagem.

Os objetivos que cada país persegue ao participar de um esquema de integração podem ser diferenciados, e isso também se repercute na noção de benefícios e custos. Por exemplo, se o objetivo de um país-membro é maximizar sua taxa de crescimento e o objetivo de um outro é completar a sua infra-estrutura, então os benefícios e custos variarão conforme a ótica do país. Para este último, o processo pode representar um custo excessivo ou um benefício substancial, dependendo da sua capacidade de atrair investimentos para financiar as obras de infra-estrutura. Para o primeiro, a sua avaliação vai depender das possibilidades de maximizar sua taxa de crescimento graças a uma infra-estrutura mais atualizada. Caso contrário, suas preferências ter-se-iam concentrado no desenvolvimento das atividades industriais ou agrícolas. Em outras palavras, o que para um país é um benefício para outro pode ser um custo.

Por outra parte, o nível aceitável de custos pode variar de um país para outro. Nesse sentido, os dois fatores a seguir merecem alguma consideração.

A visão do processo como um projeto de curto ou de longo prazo

Um certo país estaria disposto a suportar alguns custos no curto prazo quando seus interesses se concentrassem no desenvolvimento de médio ou de longo prazo. Nesse caso, numa primeira fase do processo, uma expressiva parcela dos recursos poderá ser direcionada para o desenvolvimento de certas indústrias básicas ou para os setores de transporte e energia. Aqueles países mais interessados nos resultados de curto prazo, pelo contrário, darão uma maior atenção ao uso da capacidade ociosa e à execução de projetos ou ao desenvolvimento de atividades que apresentem retornos imediatos.

As especificidades de cada país

Um país de economia relativamente pequena poderá ser obrigado a aceitar riscos que um país maior não precisa correr. O motivo disso é que o primeiro não teve

condições de desenvolver certas atividades econômicas, dada a estreiteza de seu mercado interno, enquanto o segundo não sofreu essa limitação e, por conseguinte, inicialmente está em melhores condições de aproveitar o mercado ampliado. Um caso particular é o dos países mediterrâneos, que devem levar em conta sua situação geográfica, quando avaliam os custos da integração.

Além das diferenças de critério apontadas anteriormente para o problema da distribuição dos benefícios e custos, outros aspectos, talvez mais complexos, estão em jogo. Dois deles merecem atenção especial pela sua importância: a natureza do esquema de integração e a política econômica adotada pelos países participantes.

3.1 - A natureza do esquema de integração

Cada esquema de integração é diferente dos outros e possui características individuais. Estas exercem efeito marcante sobre os benefícios e custos da integração. Algumas delas são particularmente significativas, como, por exemplo: o grau de proteção outorgado pela tarifa externa comum, no caso da sua existência; a estrutura da tarifa externa comum; a mobilidade ou ausência de mobilidade dos fatores; a aplicação de uma política regional de investimentos, quando se contempla esse tipo de política; etc.

Em relação ao tipo de integração, os benefícios e custos serão diferentes conforme o grau de abrangência do acordo integracionista. Por exemplo, uma zona de livre comércio constitui uma relação menos abrangente do que uma união aduaneira, pois esta última requer uma tarifa externa comum. Contudo, quando os países têm um grau de desenvolvimento semelhante e tarifas alfandegárias baixas, como é o caso dos Estados Unidos e do Canadá, é possível assumir — como eles fizeram — alguns compromissos em relação à harmonização de certas políticas (por exemplo, energética, agrícola, de investimentos diretos, etc.) que afetam as condições de concorrência e conseguir uma integração mais intensa, apesar de que o objetivo declarado é constituir tão-somente uma zona de livre comércio. Na prática, então, muda a natureza da integração. Vale a pena salientar que, nesse caso, as partes contratantes extravasaram a teoria tradicional da zona de livre comércio e agiram da forma aconselhada por Pelkmans (1980), que recomenda que a harmonização das políticas econômicas dos países signatários de um acordo deve processar-se *pari passu* com a eliminação das tarifas alfandegárias.

Entretanto, se os níveis de proteção tarifária forem muito divergentes numa zona de livre comércio, o que normalmente acontece entre países subdesenvolvidos, o intercâmbio de bens e a produção industrial de cada país-membro poderão ser influenciados pelas diferenças de proteção efetiva. Por exemplo, duas firmas de uma mesma indústria, cada uma estabelecida num país diferente do acordo de integração, tendo níveis semelhantes de produtividade e proteção tarifária similar para os bens finais dessa indústria, podem estar concorrendo em condições de competitividade diferenciadas dentro da zona de livre comércio. Isto porque, tendo os insumos importados uma participação relevante no custo de produção dessa indústria e sendo as tarifas alfandegárias para os insumos diferentes entre um país e outro, a firma daquele país que fixou

taxas mais baixas para a importação dos insumos tenderá a ficar com uma fatia maior do mercado regional, pois seus custos de produção serão menores (MACHADO, 1991).

No que tange a uma união aduaneira, quanto mais elevada a tarifa externa comum, maior será o nível de proteção à produção interna da região integrada e maior a probabilidade de que, num primeiro momento, os preços domésticos sejam mais elevados que os preços internacionais e, portanto, mais elevado o custo para os consumidores e os produtores dentro da região. Contudo, se a tarifa externa comum é muito baixa, não se deve esperar um crescimento acentuado do comércio intra-regional, pois a produção doméstica não estará suficientemente protegida em relação a terceiros países e aumentarão as dificuldades para uma reestruturação da produção regional que permita aproveitar as oportunidades de um mercado ampliado.

O que interessa salientar é que o efeito da tarifa externa comum sobre cada país-membro não é idêntico. O motivo dessa divergência é o fato de que, antes de iniciado o processo de integração, as tarifas normalmente não são iguais, e, conseqüentemente, cada país deverá ajustar as suas tarifas mais ou menos que os outros, conforme a sua situação anterior, de modo a se chegar a uma tarifa externa comum. Em última instância, isso significa que o número de bens com preços mais elevados para os consumidores e os produtores, depois da união, é diferenciado para cada país, ou seja, quando se estabelece uma tarifa externa comum, os custos serão diferentes para cada país, dependendo da sua estrutura tarifária anterior.

A tarifa externa comum também ocasiona custos diferenciados para os países, segundo as vantagens comparativas de cada um em relação à própria área integrada. Em termos estritamente comerciais, se, por exemplo, a tarifa externa comum negociada somente proporciona uma escassa proteção para os produtos agrícolas e uma proteção substancial para os produtos manufaturados, a situação será bem diferente no país que goza de uma vantagem comparativa maior na área agrícola (país A) e no país com vantagens na área industrial (país B). Nesse caso, o país A ficará mais vulnerável à concorrência de produtos agrícolas de terceiros países, e o país B terá seus produtos subsidiados pelo país menos industrializado. Isto porque a tarifa externa comum elevada para os produtos industrializados garante a proteção em relação aos produtos idênticos de terceiros países. O estado do país A deixa de arrecadar uma parte das tarifas alfandegárias sobre produtos industrializados, antigamente importados de terceiros países, e paga um preço mais alto pela importação desses mesmos produtos de origem regional. Contudo, caso se levarem em consideração a teoria do "bem público"⁵, a

⁵ A preocupação fundamental em relação à integração entre países em desenvolvimento concentra-se na influência que esse processo possa exercer na intensificação do desenvolvimento econômico. Dentre as motivações muitas vezes alegadas, mencionam-se a industrialização, a expansão do comércio, a melhoria da capacidade negociadora, etc. Ou seja, trata-se de preferências sociais, que dão ao processo um caráter eminentemente político. Essas preferências são as que, na literatura sobre a "escolha pública" (*public choice*), se denominam "bens públicos".

preferência pela industrialização e a política comercial estratégica⁶, a diferença na estrutura tarifária terá fundamento.

Um espaço econômico integrado abre também novas oportunidades de investimento para a implantação de outras plantas de produção. Isso dá lugar a uma série de problemas bastante complexos, principalmente pelos efeitos da polarização. Se o projeto de integração permite a livre mobilidade dos fatores, os efeitos da polarização poderão agravar-se, devido ao deslocamento dos fatores para os pólos mais dinâmicos de crescimento. Isso, muitas vezes, tem levado à aplicação de políticas mais intervencionistas — principalmente nos processos de integração entre países em desenvolvimento, onde as "imperfeições" dos mercados são mais acentuadas —, com a finalidade de evitar problemas sociais de difícil equacionamento. Uma política regional de investimentos serviria para atenuar os impactos sociais do ajustamento. Essa política permitiria exercer um certo controle em relação ao estabelecimento de novas plantas de produção e à racionalização das já existentes. Infelizmente, experiências como a do Grupo Andino, de adotar programas setoriais integrados para o desenvolvimento industrial, não tiveram o êxito esperado.

3.2 - As políticas econômicas nacionais adotadas pelos países-membros de um programa de integração

Um programa de integração, inevitavelmente, constitui um novo quadro de referência para os países-membros, por isso, o processo de harmonização necessário para constituir um mercado ampliado impõe a reformulação de diversas políticas macroeconômicas nacionais. A sensibilidade de cada país em relação à perda de graus de autonomia na gestão de suas políticas macroeconômicas influi sobre a viabilidade da harmonização e, conseqüentemente, sobre a intensidade do processo de integração.

Algumas políticas econômicas aplicadas nos países-membros podem dar lugar a custos adicionais e também determinar de que forma os mesmos serão distribuídos entre os países participantes do programa de integração, por exemplo, a política cambial, a política monetária, a intervenção governamental na determinação do preço de alguns fatores de produção (o valor do salário mínimo, etc.) e de alguns produtos básicos

⁶ A contribuição da teoria da "política comercial estratégica" é mostrar que, num regime de concorrência imperfeita, a empresa nacional que é membro de um oligopólio açambarca uma fração dos lucros extraordinários às custas dos consumidores estrangeiros que compram seus produtos. Se um país consegue ajudar suas próprias empresas a formar parte desse oligopólio, os lucros extraordinários não ficarão no estrangeiro e, além disso, o comércio exterior desse país se beneficiará. Caso o país não apóie suas empresas, seus consumidores ficarão sujeitos à exploração por parte dos monopólios e oligopólios estrangeiros. É com base nessa teoria que se explicaria a proteção das firmas ou das indústrias que incorrem em despesas elevadas de pesquisa e desenvolvimento (P&D), normalmente vinculadas às tecnologias de ponta, muitas delas dependentes das economias de escala a nível global, por exemplo, telecomunicações, aeronáutica, supercondutores, etc. (LEVINSON, 1989; KRUGMAN, 1983).

(energia, aço, etc.). Esses tipos de medidas afetam as correntes de comércio intra-regional e as decisões de investimento e, portanto, têm um impacto nos custos e benefícios da integração e na sua distribuição.

A estabilidade cambial é um requisito fundamental para a afirmação de um processo de integração econômica. A manutenção de taxas de câmbio reais entre um conjunto de países durante longos períodos e a perspectiva da permanência dessa relação são fatores-chave para as transações internacionais, pois um dos maiores entraves ao fortalecimento dos fluxos comerciais entre países que desejam se integrar é o risco cambial. Uma vez minimizado esse risco, as transações tendem a fluir mais livremente, posto que os agentes econômicos passam a ter condições de fazer previsões de mais longo prazo. Isso permite adequar a capacidade instalada para atender à demanda ampliada nos setores mais competitivos e evitar os riscos de mudanças bruscas nas condições de concorrência decorrentes de variações cambiais imprevisíveis. Assim, as oportunidades de negócios serão mais transparentes e terão como embasamento as vantagens comparativas efetivas e não vantagens distorcidas pela variação da taxa de câmbio. Conforme Araújo Jr. (1991):

"Além disso, será factível avaliar os custos e benefícios dos diferentes formatos que o programa de integração poderá assumir. Para optar entre uma união aduaneira ou um tratado de livre comércio, por exemplo, bastaria comparar as vantagens e limitações do estabelecimento de uma tarifa externa comum para terceiros países com os respectivos prós e contras de permanecer com políticas comerciais independentes, mas amparadas por uma legislação de origem e procedência das mercadorias transacionadas na região. Numa situação de instabilidade cambial, esses cálculos são impraticáveis, já que a própria noção de tarifa externa comum perde sentido.

"Assim a estabilidade cambial é um requisito básico para o encaminhamento de todas as demais providências necessárias à constituição de um espaço econômico unificado" (ARAÚJO Jr., 1991, p.3-4).

De acordo com esse mesmo autor, existem pelo menos quatro formas diferentes de coordenação de políticas cambiais, as quais implicam compromissos crescentes: (a) o estabelecimento de aparatos institucionais similares para regular os mercados de câmbio; (b) o compromisso de que as paridades cambiais oscilem dentro de certos limites pactuados; (c) a atuação conjunta dos bancos centrais em duas situações específicas, ou seja, para sustentar as cotações e evitar movimentos especulativos e para superar desequilíbrios do balanço de pagamentos; e (d) a unificação monetária (ARAÚJO Jr., 1991).

Para a manutenção da taxa de câmbio harmonizada, a política monetária nacional de cada país-membro do programa de integração deverá ficar subordinada à política cambial, isto é, o objetivo prioritário da política monetária dos países-membros passa a ser a manutenção da estabilidade cambial entre suas economias.

É claro que, uma vez superadas as divergências entre as respectivas políticas cambiais e monetárias dos países-membros, outras políticas nacionais, tais como as políticas fiscal, comercial, industrial, do meio ambiente, trabalhista, etc., deverão ser harmonizadas para evitar condições desiguais de concorrência entre os países da região integrada.

Por outra parte, a harmonização de algumas medidas de política externa dos países-membros de um programa de integração e a atuação coordenada dos mesmos nessa área também podem trazer resultados benéficos e melhorar a capacidade de negociação em relação ao resto do Mundo. Um primeiro exemplo tem a ver com uma possível ação concertada no mercado internacional de certos produtos primários de exportação tradicional dos países-sócios, cujos mercados externos não são competitivos nem estáveis. Nesse quadro, a atuação conjunta permite concentrar a oferta da região e avançar em direção a um intercâmbio entre unidades com capacidade de negociação menos assimétricas.

Um segundo exemplo é dado pela coordenação das posições nacionais nos foros internacionais, tais como o GATT. Isso fortalece o poder de barganha dos países do grupo, que, individualmente, não teriam tanta influência.

Uma outra área em que a capacidade de negociação conjunta adquire uma importância determinante é nas relações com as empresas transnacionais no terreno da transferência de tecnologia e do investimento estrangeiro. A integração pode enfraquecer a posição dos estados-membros, se atuarem de forma isolada, mas também pode fortalecer a capacidade de negociação desses países, se eles adotarem um tratamento comum ao capital estrangeiro.

Em termos do capital estrangeiro já estabelecido com anterioridade nos países-membros, a integração pode produzir um rearranjo, uma vez que a unificação dos mercados permite que essas empresas possam fornecer a toda a região, a partir de uma única planta industrial, ou procedam a uma distribuição regional da produção de partes e peças, conforme critérios que atendam aos interesses das próprias firmas. Por isso, a política que cada país-membro adota em relação ao investimento externo pode ter efeitos significativos.

Os esquemas de integração normalmente atraem novos investimentos diretos que desejam aproveitar as oportunidades de investimentos de um mercado ampliado. O ingresso de capitais, de um lado, contribui para o aumento da produção, mas, de outro, retira recursos na forma de lucros. Ambos os fatores são importantes e estão estreitamente vinculados não apenas às perspectivas de crescimento econômico e de estabilidade financeira em cada país, mas também aos setores de produção em que se deseja o ingresso de capitais estrangeiros e de tecnologia e, ainda, às condições específicas para a remessa de capitais e de lucros. Portanto, se os países-membros adotam políticas diferenciadas ou divergentes, o fluxo de capital estrangeiro será afetado, e disso podem resultar benefícios e custos diferentes para cada país da área integrada.

A preocupação com a questão do investimento direto estrangeiro e com a sua regulação pode parecer ultrapassada depois de se ter atravessado mais de uma década em que o descaso das empresas transnacionais pela América Latina foi a regra e os investimentos estrangeiros diretos mostraram outras preferências. Contudo, se a integração for intensificada, essa temática deverá vir à tona novamente. Conforme Salgado:

"A crise da dívida latino-americana transferiu para um segundo plano e tornou aparentemente extemporâneo o debate econômico-político sobre a conveniência do investimento direto estrangeiro para o desenvolvimento nacional, seja dos países individualmente, seja associados em fórmulas de

interação. (...) Os problemas do investimento estrangeiro e sua regulação, os custos e a dependência que este supõe já não fazem parte nem das preocupações dos governos nem das associações de integração. Se alguma coisa se observa é a intensificação do desejo de atraí-los (...). Apesar disso, o fenômeno da empresa transnacional e as possibilidades e riscos que traz consigo o investimento estrangeiro são temas cada vez mais atuais a nível internacional e algum dia voltarão a estar presentes nas inquietações da América Latina. Se a integração recuperar o dinamismo, a atitude inquisitiva anterior voltará à tona" (SALGADO, 1989, p.208-209).

Além da preocupação com as transferências ao Exterior, os países-membros de um programa de integração também se preocupam com as transferências de rendas entre eles.

4 - Distribuição de benefícios e custos entre os países-membros

A constituição de um mercado comum envolve transferências implícitas de rendas, que se realizam entre os participantes, na medida em que trocam bens e serviços a preços diferentes dos internacionais. Essas transferências se vinculam principalmente aos termos de intercâmbio recíproco, à qualidade do intercâmbio, às aptidões para aproveitar as oportunidades apresentadas pela integração, aos riscos da polarização (FFRENCH-DAVIS, 1978a, p.14).

4.1 - Transferência de renda através do intercâmbio recíproco

A característica central da constituição de um mercado ampliado consiste no estabelecimento de um tratamento preferencial para a produção regional em relação àquela de terceiros países. A margem de preferência resultante permite que o país-membro que satisfaz a demanda regional receba um preço superior ao do mercado internacional. Portanto, quando as exportações são destinadas ao mercado regional, desfrutam de um subsídio implícito, pago diretamente pelo país importador. Ao mesmo tempo, este último país também exporta para a região produtos que usufruem de margens de preferência. Assim, do ponto de vista distributivo, os termos de intercâmbio de cada país no seu mercado regional podem piorar ou melhorar.

O efeito da constituição de um mercado ampliado sobre os termos de intercâmbio de um determinado país reflete apenas parcialmente a distribuição dos benefícios resultantes. O efeito redistributivo depende também do valor do intercâmbio realizado. Se esse valor for insignificante na pauta de comércio exterior de cada país, o impacto será menor.

4.2 - Qualidade do intercâmbio

Para lograr uma distribuição eqüitativa dos benefícios, é dispensável conseguir um equilíbrio nos fluxos do comércio, já que é possível compensar um determinado saldo negativo com mudanças na composição do comércio e nas margens de preferência. Produtos que antes não eram exportados agora têm mercado nos países-sócios, seja pela proteção outorgada pela tarifa externa comum, seja pelas economias de escala favorecidas pelo mercado ampliado. Por outro lado, margens de preferência mais elevadas são um subsídio que o país-sócio importador concede aos produtores do país exportador.

Além disso, nem todos os produtos têm o mesmo significado para o desenvolvimento econômico nacional: os impactos podem ser bastante diferenciados em relação a variáveis-chave, tais como: o aproveitamento das economias de escala, a geração de empregos, a difusão do conhecimento tecnológico, a criação da infra-estrutura industrial, etc. Portanto, é importante levar em conta o valor agregado das exportações: quanto maior o valor agregado, maior o efeito multiplicador de renda na economia do país exportador. Por outra parte, produtos de difícil colocação no mercado internacional podem ser beneficiados pelo acesso preferencial ao mercado regional ampliado.

4.3 - Oportunidades disponíveis e capacidade para aproveitá-las

Em princípio, a integração econômica oferece oportunidades de obter benefícios a todos os países-membros. Contudo alguns participantes podem não aproveitá-las integralmente ou apresentar dificuldades para usufruir delas. O resultado vai depender: (a) da possibilidade de cada país pôr em prática políticas econômicas adaptadas à nova realidade do mercado ampliado; (b) dos instrumentos e mecanismos idealizados pelos negociadores do programa de integração⁷; e (c) das características econômicas de cada participante. Em grandes linhas, o primeiro fator é de responsabilidade direta nacional, o segundo depende do tipo de integração que o grupo de países-sócios adote comunitariamente, e o terceiro responde a condicionantes de tipo estrutural, tendo a ver com o grau de desenvolvimento e com a dotação de recursos de cada país (FFRENCH-DAVIS, 1978a, p.15). Esses três aspectos influem sobre o nível global dos custos e benefícios gerados pela integração, mas, principalmente, sobre a distribuição desses custos e benefícios.

As políticas econômicas nacionais afetam de duas formas importantes os benefícios líquidos que um país possa obter. Por um lado, uma política de comércio exterior errada,

⁷ Dentre os instrumentos da integração utilizados com maior freqüência nas tentativas de integração da América Latina, podem ser citados os seguintes: ampliação do comércio intra-regional através de reduções tarifárias, cooperação monetária e financeira; acordos setoriais; tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento relativo, etc.

que ocasione margens de preferência maiores que as negociadas, permite que os outros países obtenham preços mais favoráveis que o previsto por suas exportações em direção ao país que aplica essa política. Por outro lado, para aproveitar as oportunidades que oferece o mercado ampliado, é importante realizar investimentos que possibilitem a reconversão e o crescimento da capacidade de produção.

A aplicação de políticas erradas e a ausência de um volume adequado de investimentos, que repercutem negativamente sobre os benefícios que um país recebe, não são atribuíveis ao próprio processo de integração. As conseqüências negativas derivadas dos mecanismos de integração utilizados, contudo, são de responsabilidade direta do tipo de processo implementado. A incidência dos instrumentos da integração que se utilizem na distribuição dos benefícios estará estreitamente associada às características estruturais dos países participantes e ao seu grau de desenvolvimento. Merece particular atenção o risco da polarização dos benefícios, quando se libera o comércio recíproco entre países em desenvolvimento, sem se adotarem as devidas precauções.

4.4 - Os riscos da polarização

O grau de desenvolvimento industrial relativo constitui um fator decisivo da força de atração que um determinado centro industrial exerce sobre os novos investimentos. Em parte, responde a razões objetivas. De fato, a área mais desenvolvida proporciona maiores "economias externas" às novas atividades, que encontram, assim, uma infra-estrutura econômica mais adequada que nos centros relativamente incipientes. Esses elementos permitem a produção em condições mais favoráveis àquelas indústrias que constituem atividades novas para os mercados dos países que se integram. Contudo vale a pena lembrar que os fatores mencionados representam qualidades adquiríveis, em contraposição àquelas de caráter permanente, baseadas nos recursos naturais, no clima e na situação geográfica. Como conseqüência, essas qualidades podem ser modificadas através de políticas de desenvolvimento econômico, principalmente no que tange ao setor industrial.

O desnível inicial entre diferentes centros industriais tende a aumentar, quando o comércio recíproco é liberado de forma irrestrita. Os centros mais avançados tendem a concentrar os investimentos de alcance regional, que se caracterizam por seu dinamismo e por requererem, com maior intensidade, a presença de infra-estruturas industriais mais desenvolvidas. Essa tendência à polarização da atividade econômica pode colocar em risco a própria existência do esquema de integração, pois os países participantes geralmente colocam seu próprio benefício em primeiro lugar e não o progresso da região como um todo. Esse dilema não se resolve tão facilmente. Por um lado, a maneira mais imediata de maximizar a taxa de crescimento da região integrada é permitir que as plantas industriais se instalem nos locais da sua preferência, com o risco de que continuem "inchando" os pólos de crescimento já existentes. Por outro lado, os países não aceitam tão facilmente que a atividade econômica, principalmente a industrial, se concentre em outros países-membros e pressionam para que ocorra certo

grau de descentralização e distribuição geográfica das plantas, mesmo que isso impeça o crescimento global máximo da região integrada. O efeito "perverso" da polarização pode ser minimizado, se o local de produção de peças e componentes dos bens finais obedece às vantagens comparativas estáticas e dinâmicas de cada país-membro. Ou seja, havendo suficiente flexibilidade para a distribuição da produção industrial entre os países, a integração permite usufruir de ganhos de especialização oportunizados pelas economias de escala.⁸

5 - A mensuração dos benefícios e custos e os principais problemas enfrentados

Neste trabalho, não se tem a intenção de analisar de forma sistemática os critérios e os métodos de mensuração dos benefícios e custos da integração.⁹

Cabe salientar que, apesar das dificuldades inerentes a esse tipo de estimativas, algumas tentativas foram feitas, objetivando mensurar os benefícios e os custos da integração e a sua distribuição entre os países participantes. Conforme as suas principais características, tais tentativas de mensuração geralmente utilizam como ponto de referência a renda nacional, o comércio intra-regional, a distribuição geográfica das atividades industriais, a operação de serviços comuns ou as alterações no padrão das receitas tributárias (LIZANO, 1973, p. 41).

Os resultados obtidos têm sido, via de regra, decepcionantes. Um problema generalizado tem a ver com o tipo de informação requerida, pois a maior parte das metodologias necessita de dados estatísticos, que normalmente não estão disponíveis ou são de qualidade duvidosa. Os métodos de mensuração que devem estimar multiplicadores, propensões marginais ou matrizes de insumo-produto, por exemplo, precisam de informações difíceis de serem obtidas. Essa é uma séria limitação, já que reduz a utilidade prática da maioria dos métodos.

Em muitos casos, as análises são parciais, uma vez que cobrem apenas alguns aspectos específicos da integração, como, por exemplo: o desenvolvimento industrial, o comércio intra-regional, os serviços comuns ou a renda tributária. Mesmo que essas análises parciais estejam corretas, não permitem avaliar a situação global de um país dentro do esquema integracionista.

Uma limitação muito séria às tentativas de mensuração é que a ênfase recai sobre os fatores mensuráveis. Significa que outros fatores, que não podem ser medidos ou que são difíceis de medir, não são levados em consideração ou são descartados (LIZANO, 1973, p.44).

⁸ O carro Escort europeu é um exemplo típico de uma divisão regional da produção, na indústria automobilística, entre os países da Comunidade Européia.

⁹ Os interessados podem consultar as análises de Waelbroeck (1976) e de Anderson (1986).

Ao se aplicar um único critério aos benefícios e custos para todos os países-membros, existe o risco de passar por alto o fato de que benefícios e custos não têm o mesmo significado para todos os países. Alguns fatores condicionam uma avaliação diferente, como, por exemplo, os diferentes níveis de desenvolvimento, as especificidades de cada país e os objetivos nacionais.

Muitas das metodologias desenvolvidas colocam uma ênfase exagerada nos aspectos industriais da integração e seus efeitos nos benefícios e custos. Apesar de o desenvolvimento industrial ser o objetivo prioritário nos programas de integração entre países subdesenvolvidos, isso não significa que outros aspectos, tais como a agricultura, serviços, etc., devam ser ignorados ou relegados a um segundo plano, porque eles também são uma fonte de benefícios e custos para os países-membros.

Normalmente se atribui uma importância significativa ao comércio intra-regional como fator determinante em relação aos benefícios e custos da integração, pelos seguintes motivos (LIZANO, 1973, p. 43-45):

- a) de modo geral, a integração modifica os fluxos de comércio entre os países-membros pelo aumento do intercâmbio intra-regional. Essas modificações podem alterar os termos de troca dos países-membros e provocar mudanças na alocação dos fatores de produção, tanto pelo aproveitamento de novas oportunidades de investimento quanto pela incapacidade de algumas empresas em competir com os produtos de outros países-membros;
- b) um outro aspecto a levar em conta é o de que os países em desenvolvimento necessitam quantidades suficientes de moedas conversíveis para obter as importações requeridas para acelerar seu crescimento econômico. Por conseguinte, é importante determinar se o comércio intra-regional é responsável por algum déficit ou superávit crônico em relação aos países-membros, devido ao custo de um possível aumento do déficit comercial. Um déficit permanente e substancial na balança comercial de um país-membro em relação aos outros pode ser uma fonte de dificuldades insuperáveis para o esquema de integração, porque esse país pode ser obrigado a tomar medidas prejudiciais ao livre comércio intra-regional;
- c) o comércio intra-regional pode ser uma fonte adicional de benefícios e custos, dependendo de sua contribuição para a redução das disparidades de desenvolvimento relativo entre os países-membros. Alguns padrões de comércio intra-regional podem aumentar ou agravar essas disparidades e, portanto, ocasionar custos para alguns países, enquanto outros padrões podem diminuir as diferenças existentes e, conseqüentemente, trazer benefícios.

Contudo o comércio intra-regional não deveria ser utilizado de forma indiscriminada para determinar os benefícios e custos da integração, porque: primeiro, nem todo déficit ou superávit no comércio intra-regional deve ser atribuído à integração, uma vez que algumas das transações comerciais ocorreriam igualmente na ausência da integração; segundo, a parte "visível" do balanço de pagamentos intra-regional não é a única a ser levada em conta, já que as transferências de capital e de serviços podem ser significativas; terceiro, o "sacrifício" que um país faz ao comprar de outro país-membro pelo "desvio de comércio" de uma fonte mais barata no resto do Mundo para uma fonte mais cara — o país-sócio — deveria ser relacionado com o grau de proteção que vigora

na área integrada;¹⁰ quarto, o valor do comércio não tem muito significado, a não ser que se levem em conta o valor agregado dos bens exportados e os efeitos multiplicadores nas economias nacionais;¹¹ e, quinto, deve-se avaliar simultaneamente o fator positivo de que um país importe produtos mais baratos e os custos envolvidos na realocação de fatores das atividades econômicas que não são competitivas (LIZANO, 1973, p.43-45).

6 - Mecanismos redistributivos

É importante considerar que a decisão de um país, do ponto de vista econômico, de permanecer ou de se retirar de um esquema de integração é determinada pela comparação das suas perspectivas de crescimento dentro do grupo ou fora dele. Por conseguinte, haveria uma quantia mínima de benefícios líquidos (benefícios menos custos) que cada país espera receber como decorrência de sua participação no grupo de países que se integram. Nesse caso, a distribuição de custos e benefícios está mais vinculada com as perspectivas de crescimento alternativas de cada país em particular do que com os benefícios líquidos gerados pela integração. Esse é o aspecto que pode ser chamado de "quantificável" na distribuição dos benefícios e custos.

Mas existe um outro aspecto da integração que se diferencia do anterior, porque se vincula com os objetivos políticos¹² ou econômicos de longo prazo, não quantificáveis, compartilhados pelos países-membros, por exemplo, a promoção de taxas semelhantes de crescimento para todos os países-membros ou a melhoria da competitividade externa dos produtos manufaturados.

Poder-se-ia argumentar que não é necessário se tomarem medidas específicas para conseguir uma melhor distribuição dos benefícios e custos. Essa visão, muitas vezes, é sustentada menosprezando-se a importância do problema, argumentando-se que as livres forças do mercado vão resolver as imperfeições e que o intervencionismo é sempre prejudicial; ou seja, que as medidas corretivas propostas podem ocasionar distorções piores do que o próprio problema. Contudo esse ponto de vista não tem

¹⁰ Se a tarifa externa comum ou, na sua ausência, as tarifas nos respectivos países-sócios não forem muito elevadas, a alteração nos termos de troca, o efeito consumo decorrente do menor preço do produto importado, sem taxas, do país-sócio e a possível redução dos custos do transporte poderão mais do que compensar a perda fiscal pela não-arrecadação da tarifa alfandegária.

¹¹ Quanto mais elaborado o produto, maior o valor agregado e maior o efeito multiplicador da renda e do emprego no país exportador.

¹² Motivos de ordem política ou geopolítica podem justificar atitudes que, do ponto de vista econômico, são "irracionais", por exemplo, a vontade dos países de menor desenvolvimento relativo de fazer parte de um acordo regional de integração com países mais adiantados, apesar da ausência de mecanismos que garantam um tratamento preferencial.

demonstrado sua validade porque, de fato, a questão da distribuição é uma das principais fontes de conflito e tem ocasionado crises periódicas em vários esquemas de integração.

Um outro argumento que costuma ser apresentado é o de que, embora os benefícios possam tender a se concentrar num dos países-membros num primeiro estágio, mais tarde haveria um efeito "em cascata" que proporcionaria benefícios para todos os países participantes; portanto, não seria necessário se adotarem medidas específicas, já que os países simplesmente teriam que aguardar pela propagação dos efeitos. Essa visão é pouco realista, dado que não se tem certeza sobre a dimensão desse efeito. Ele poderia muito bem ocorrer, mas seria de uma escala tão pequena que não traria a esperada redistribuição dos benefícios. Por isso, não se pode esperar que os países, principalmente os mais atrasados, aceitem um esquema de integração no qual, desde o início, há uma concentração desproporcional de benefícios num único país. Para manter a participação ativa e solidária de todos os países-membros, é necessário que cada participante tenha uma percepção clara de que os benefícios que obtém são superiores aos custos que suporta.

Dentre os efeitos distributivos que se registram como consequência da constituição de um mercado ampliado, duas questões concentram as atenções: as transferências de renda que ocorrem através do intercâmbio recíproco entre os países-sócios e a tendência à polarização dos investimentos de alcance regional. A distribuição dos custos e benefícios decorrentes do mercado ampliado pode ser regulada por meio de diversos instrumentos, que, em grandes linhas, se classificam em financeiros, comerciais e de produção. As transferências diretas de recursos financeiros, as linhas de crédito para os países deficitários no intercâmbio comercial, os empréstimos de investimento, reconversão e exportação e a redistribuição de receitas alfandegárias são os mecanismos financeiros de regulação utilizados com maior frequência. Os mecanismos comerciais incluem o ritmo diferenciado de reduções tarifárias entre países e a aplicação de normas de origem mais brandas. Por último, dentre as medidas que atingem diretamente a produção, podem ser citadas a constituição de empresas multinacionais e a localização regional de investimentos (FRENCH-DAVIS, 1978, p. 279). Os mecanismos de produção, ao atuarem diretamente sobre o mercado, conseguem efeitos distributivos mais permanentes entre os países-sócios (VAITSOS, 1979).

A teoria econômica tradicional tem dado muito pouca atenção ao problema distributivo. A recomendação convencional para resolver o problema consiste na utilização de mecanismos de transferências financeiras diretas em favor dos países que se apresentem relativamente prejudicados pelo andamento do processo. De acordo com a mesma teoria, essa seria a forma de redistribuir os benefícios sem distorcer o funcionamento do mercado.

Contudo a transferência direta e visível de fundos enfrenta dificuldades de diversas índoles. Os países subdesenvolvidos frequentemente apresentam déficits fiscais recorrentes, que dificultam o financiamento desse tipo de transferência de recursos compensatória. Por outro lado, em termos políticos, resulta difícil justificar a transferência financeira como contrapartida dos benefícios indiretos do intercâmbio comercial. Por sua vez, a natureza dos desequilíbrios vigentes nos países em desenvolvimento e as causas que originam o fenômeno da polarização indicam que determinadas formas de

intervenção direta, mas seletiva, sobre o mercado podem conciliar uma redistribuição mais equitativa com uma melhoria da eficiência na alocação de recursos produtivos. Conforme Ffrench-Davis:

"Na prática, num mundo subótimo, caracterizado, entre outros fatores, pela insuficiência da informação disponível no mercado, pelo elevado grau de instabilidade, pelos desequilíbrios vigentes e pela importância crescente dos componentes adquiridos, não naturais, na configuração das vantagens comparativas de mercado, há terra fértil para uma programação dos investimentos de caráter regional que seja definitivamente eficiente" (FFRENCH-DAVIS, 1978a, p.17).

Por razões pragmáticas, a localização programada de investimentos deve ser seletiva, no que se refere tanto às decisões quanto aos tipos de produtos envolvidos. Na questão das decisões, a principal — por suas consequências distributivas — é aquela relacionada com a localização geográfica dos investimentos. No que se refere aos produtos, as economias de escala e as complementaridades constituem dois fatores determinantes na seleção. A programação, além de evitar uma polarização excessiva das atividades mais dinâmicas, deve permitir um melhor aproveitamento das economias de especialização e a geração de economias externas, além da obtenção de vantagens comparativas dinâmicas.

A alocação de investimentos representa uma concessão que outorga certo poder de monopólio ao país que recebe a concessão. De fato, esse país dispõe de um mercado ampliado sem necessidade de compartilhá-lo com outros produtores regionais. No caso de proibir-se a importação de terceiros países, poderia cobrar preços excessivos por seus produtos, explorando sua posição de monopólio. Para evitar essa tendência, que provavelmente se constituiria numa fonte de conflitos, poder-se-ia apelar para a fixação de margens de preferência em relação ao preço de importação de terceiros países. Assim, o sobrepreço máximo que o país produtor poderia exigir ficaria limitado pela tarifa externa comum.

"Por conseguinte, ao aprovarem uma alocação e a correspondente tarifa externa comum, os outros membros determinam a margem de preferência que estão dispostos a conceder à nação favorecida." (FFRENCH-DAVIS, 1978a, p.17).

A programação regional de investimentos não exclui a utilização simultânea de outros mecanismos de redistribuição, tais como a política tarifária e a constituição de empresas multinacionais.

Para sua efetiva materialização no país designado, principalmente quando se trata de um país de desenvolvimento mais incipiente, a alocação de investimentos pode precisar de apoio técnico e financeiro preferencial das instituições supranacionais ou de outras nações associadas. Por outro lado, como a programação regional cobre apenas uma parte do universo produtivo, não se justifica procurar com a distribuição de novos investimentos um equilíbrio à margem dos acontecimentos no resto da economia. A produção envolve uma extensa e variada diversidade de atividades, e os países de maior desenvolvimento relativo têm, aparentemente, maiores possibilidades de obter saldos favoráveis no comércio recíproco.

7 - Conclusão

Um processo de integração econômica constitui um novo referencial para as políticas econômicas internas e externas dos países-membros. Os países perdem graus de liberdade no manejo dessas políticas, mas ganham em termos de mercado ampliado e preferencial e em poder de barganha internacional.

Na teoria tradicional da integração econômica, a ênfase do processo recai nos aspectos comerciais e na livre atuação das forças do mercado, deixando pouco espaço para uma distribuição mais equitativa dos benefícios e custos entre os países-membros. As medidas corretivas atuam *ex-post* e geralmente são previstas em termos de compensações financeiras, o que não modifica as assimetrias. A tendência à concentração e à centralização dos capitais nos pólos mais dinâmicos e tecnologicamente mais avançados dos respectivos setores econômicos pode agir desimpedidamente, uma vez que a atuação dessa tendência é consentida em prol da eficiência. Essa política não leva em conta os efeitos indesejáveis que a ausência de intervenção ocasiona no sentido de aprofundar as desigualdades estruturais já existentes entre países e entre regiões de um mesmo país.

Para os desenvolvimentistas, as medidas compensatórias devem ser previstas *ex-ante* e, de preferência, no próprio acordo de integração, a fim de se evitarem os riscos da polarização e do intercâmbio desigual. Isso pressupõe uma maior intervenção estatal a nível de programação do desenvolvimento industrial, apoio à pesquisa e desenvolvimento, créditos para os países com dificuldades de balanço de pagamentos, fundos de investimento, alocação de recursos destinados à reconversão industrial e de culturas, treinamento de recursos humanos, etc. Em relação ao comércio, a fim de facilitar o processo de adaptação a um mercado sem barreiras, recomendam-se um ritmo diferenciado de reduções tarifárias para os países de menor desenvolvimento relativo e um período mais prolongado de adaptação para a eliminação de tarifas dos produtos mais sensíveis.

Para esta última corrente de pensamento, o que interessa é conseguir-se chegar a uma distribuição global mais equitativa dos benefícios como resultado da soma dos efeitos positivos e negativos que, por diversos conceitos, recaem sobre cada país, no decorrer do processo de integração. Nesse sentido, os **instrumentos** e **mecanismos** da integração adotados pelos países que pretendem integrar-se e os **prazos** estipulados têm um papel fundamental na distribuição dos benefícios e custos.

Bibliografia

- ANDERSON, Michael (1986). Estimación de los beneficios de la integración económica en América Latina. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires: INTAL, n.113, p.3-12, jun.
- ARAÚJO JÚNIOR, José de (1991). *A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. 24p. (Texto para discussão, n.256). (Mimeo).

- BARZANTI, Sérgio (1965). **The underdeveloped areas within the common market**. Princeton: Princeton University. 437p.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1978). Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica. In: SALGADO, Germánico, org. (1989). **Economía de la integración latinoamericana**. (Lecturas seleccionadas) Buenos Aires: Tesis. v.1, p.265-286. (Originalmente publicado em **Estudios CIEPLAN**, n.18. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN)).
- FFRENCH-DAVIS, (1978a). Marco general para análisis de los procesos de integración y cooperación. **Integración Latiomericana**, Buenos Aires: INTAL, v.26, p.4-19, jul.
- KITAMURA, Hiroshi (1964). La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas. In: WIONCZEK, Miguel S., org. **Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas**. México: Fondo de Cultura Económica. p.26-49.
- KRUGMAN, Paul (1983). New theories of trade among industrial countries. **The American Economic Review**, Nashville: American Economic Association, v.73, n.2, p.343-347.
- LEVINSON, Marc (1989). Une remise en cause du dogme du libre-échange: la "politique comerciali stratégique". **Problèmes Économiques**, Paris: La Documentation Française, n.2128, p.3-7, juin.
- LINDER, Staffan B. (1964). Uniones aduaneras y desarrollo económica. In: WIONCZEK, Miguel S., org. **Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas**. México: Fondo de Cultura Económica. p.15-25.
- LIZANO, Eduardo (1973). **Current problems of economic integration: the distribution of benefits and coast in integraton among developing countries**. UNCTAD/Nações Unidas. (Doc. TD/B/394).
- MACHADO, João Bosco Mesquita (1991). Integración económica y arancel aduanero común en el Cono Sur. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires: INTAL, v.16, n.167, p.18-35, mayo.
- MATEO, Fernando (1983). Distribución de beneficios y costos en un proceso de integración entre países en desarrollo. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires: INTAL, n.79, p.3-11, mayo.
- PELKMANS, Jacques (1980). Economic theories of integration revisited. **Journal of Common Market Studies**, Oxford: Basil Blackwell, v.18, n.4, p.333-354, June.
- SALGADO, Germánico (1989). Efectos de la integración económica y distribución de beneficios y costos de la misma. In:____, org. **Economía de la integración latinoamericana**. (Lecturas seleccionadas). Buenos Aires: Tesis. v.1, p.199-216.

- UNCTAD (1973). **Current problems of economic integration: the distribution of benefits and costs in integration among developing countries.** Nações Unidas. (Doc.TD/B/394)
- UNCTAD (1975). **Problemas actuales de la integración económica: el problema de la distribución de beneficios y costos y medidas correctivas seleccionadas.** Nações Unidas. (Doc.TD/B/517)
- VAITSOS, Constantino V. (1979). Crisis en los procesos de integración económica. **El Trimestre Económico**, México: Fondo de Cultura Económica, v.46, n.181, p.35-128, ene./mar.
- VINER, Jacob (1950). **The customs union issue.** New York: Carnegie Endowment for International Peace. 221p.
- WAELBROECK, Jean (1976). Medición del grado de progreso de la integración económica. In: SALGADO, Germánico, org. (1989). **Economía de la integración latinoamericana.** (Lecturas seleccionadas). Buenos Aires: Tesis. v.1, p.217-232.

Abstract

This articles presents an analysis of some of the main effects of regional integration and identifies some of the factors that lead to an unequal distribution of the benefits and the costs of a regional arrangement between the countries involved. Among the distributive effects registered as a consequence of the constitution of a wider market, the transfer of income through commerce and the tendency to the polarization of investments in the more developed regions and countries have concentrated the attention of analysts. The instruments and mechanisms selected in each individual integration treaty, as well as national policies, greatly influence the distribution of the benefits and the costs.