

INTEGRAÇÃO VERSUS INTEGRAÇÃO: A BUSCA DOS CONCEITOS PERDIDOS*

*Cássio Frederico Camargo Rolim***

1 - Introdução

No momento em que se discute intensamente a formação de blocos de países como sendo uma das características da economia mundial dos dias atuais e em que, ao mesmo tempo, voltam a ser debatidas as tentativas de integração econômica ocorridas na América Latina — o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é o exemplo que é mais próximo —, torna-se importante uma revisão do fundamento teórico que leva ao conceito de integração tanto no contexto de uma economia nacional como no de um conjunto de países.

Este texto pretende, preliminarmente, caracterizar o conceito de integração econômica na perspectiva nacional, contrapondo-o com o conceito de integração na perspectiva de economias nacionais.

A palavra integração aparece na análise econômica com vários sentidos, ora se refere à integração entre firmas, ora, à integração dentro de uma mesma firma ou de um mesmo setor econômico, ou, então, refere-se à integração entre países na perspectiva do comércio internacional e, ainda, à integração nacional. Aqui começa uma das fontes de confusão, na medida em que o adjetivo **regional** é utilizado para caracterizar as tentativas de liberação comercial entre países próximos, ou, então, é utilizado no contexto da integração das diversas regiões que irão compor uma economia nacional.

No entanto, além dessa confusão, que, de resto, pode ser esclarecida à proporção que se determine o contexto em que a discussão ocorre, o problema maior reside na imprecisão do conceito em ambos os contextos. Na medida em que não se tem claro o significado da integração de uma economia nacional, torna-se difícil a sua compreensão. Mais difícil ainda será entender e avaliar o significado do MERCOSUL para os diferentes segmentos formadores da sociedade brasileira.

2 - As origens

Segundo Machlup (1976), o uso da palavra **integração** para indicar a combinação de economias separadas em grandes regiões econômicas é muito recente. Iniciou entre

* Trabalho premiado com o 2º lugar no concurso Cinquentenário da SOCECON-RS, realizado em setembro de 1993. Este texto foi publicado na obra **Integração, Região e Regionalismo**, organização de Lena Lavinas, Liana Maria da Frota Carleial e Maria Regina Nabuco. Editora Bertrand Brasil, 1994.

** Professor Titular do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UFRJ e Doutor em Economia pela USP/FEA.

1939 e 1942. A sua utilização em documentos oficiais apareceu pela primeira vez em 1947 e, logo a seguir, nos dois anos seguintes, já era de uso generalizado tanto na Europa como nos Estados Unidos (MACHLUP, 1976).

O termo, no entanto, apresenta mais divergências que consensos. É visto tanto como um processo quanto como um estado final obtido em decorrência desse processo. Nem sempre é claro se esse estado é de fato terminal ou intermediário, essa falta de clareza permite a adjetivação do processo como **completo** ou **incompleto**.

Também é muito questionável a determinação do objeto da integração: pessoas, áreas, mercados, produção, bens, políticas, etc. Na opinião do autor, as questões mais importantes dessa discussão referem-se ao **critério que a fundamenta** e aos **indicadores** que permitem a identificação do processo, ou do estágio, da integração. Considera-as de natureza distinta, pois pode-se concordar com o critério substancial de uma integração e discordar-se dos indicadores para acompanhá-la.

Em meio a toda essa discussão, ele entende que o consenso existe em pelo menos três pontos:

"(1) que integração econômica se refere basicamente à divisão do trabalho; (2) que ela envolve mobilidade de fatores e de bens, ou de ambos; e (3) que ela está relacionada à discriminação, ou à não-discriminação, no tratamento de bens e fatores (por exemplo, no que se refere às suas origens ou destinos)" (MACHLUP, 1976).

Por outro lado, contrapondo-se a Balassa, ele considera que a maior parte das divergências com relação ao conceito podem ser resolvidas com uma simples adjetivação, na medida em que o princípio econômico dos fenômenos é o mesmo. Assim se poderia falar de integração **nacional** (intranacional), **regional** (multinacional, bloco de países) e **mundial** (global, universal). Da mesma forma, distinguir-se-ia a integração **setorial** (referente a um ou a mais setores dos países envolvidos) da integração econômica **geral** (total da economia). Finalmente, considera a possibilidade de uma gradação referente a maiores ou menores **graus** de integração.

A divisão do trabalho é considerada como a parcela mais importante do conceito de integração:

"A integração econômica geral das economias sob consideração não se refere a indústrias ou a setores específicos, nem a fatores ou a produtos, intermediários ou finais, mas, sim, à **totalidade das atividades econômicas** da região (país, bloco ou o Mundo todo). Ela é uma integração de todos os recursos produtivos disponíveis espalhados na região para a produção de todos os muitos bens e serviços demandados, dadas às condições, reais ou potenciais, de venda. Ela é constituída por um completo entrelaçamento e interdependência de todos os setores econômicos, indústrias, subsetores, e quaisquer outras atividades, numa aproximação, a maior possível, do modelo de equilíbrio geral em um sistema com mobilidade irrestrita de todos os fatores, móveis, e produtos, intermediários ou finais.

"O critério essencial para uma completa e geral integração econômica é amplamente aceito como a equalização de preços de bens e serviços iguais. O que equivale a dizer que todos os meios de produção (originais ou intermediários) na região econômica integrada que são perfeitamente móveis e perfeitamente substituíveis por outro (desde que genuinamente

igual) receberão os mesmos preços e terão a mesma produtividade marginal líquida em todos os seus usos.

"Dito de uma forma ligeiramente diferente: todos os insumos são considerados elegíveis para competir por usos na produção de todos os produtos concebíveis, e todos os produtos são considerados elegíveis para competir por alocações de todos os insumos concebíveis. Nesse inter-relacionamento e interdependência entre todas as atividades econômicas, eu vejo a essência da integração econômica geral. Esse é o princípio, e ele se aplica igualmente para um único país, um grupo de países, ou para o Mundo como um todo" (MACHLUP, 1976, p.65-66).

Sendo a divisão do trabalho a base para a compreensão da integração econômica, a sua contrapartida são os fluxos comerciais. Dessa forma, a Teoria do Comércio Internacional assume papel importante nessa discussão. A idéia subjacente à divisão do trabalho é a da especialização. No entanto as discussões sobre vantagens absolutas e comparativas, as questões relativas à distribuição dos ganhos do comércio e vários outros tipos de argumentos, como, por exemplo, aqueles referentes às indústrias nascentes, trataram de estabelecer várias limitações às supostas vantagens do livre comércio internacional.

Não obstante, a base dessa teoria continua sendo aquela advinda do modelo de Heckscher-Ohlin (o padrão de comércio será estabelecido pela dotação relativa dos fatores de produção dos países envolvidos), mais as contribuições de Stolper-Samuelson (a tarifa aumenta a renda real do fator escasso), mais a de Rybczynsky (o aumento da oferta de um fator diminui a produção do bem intensivo no uso do outro fator) e também o Teorema da Equalização dos Preços dos Fatores (SAMUELSON), que diz que eles seriam iguallados apenas pelo comércio das mercadorias, mesmo na ausência de movimentos dos fatores de produção.¹

Pode-se considerar que a Teoria da Integração Econômica teve como uma das suas origens, se é que não se confunde com ela, a Teoria das Uniões Aduaneiras, que, por sua vez, é originária da Teoria do Comércio Internacional. Nela estão as bases das discussões dos processos de integração, pelo menos no que se refere às questões comerciais. Essa teoria tem como principal autor Viner. Em seu trabalho seminal, ele conclui que uma união aduaneira tem efeitos ambíguos sobre o bem-estar, na medida em que os seus principais efeitos, criação de comércio e distorção de comércio, são contraditórios. O primeiro caso ocorre quando há uma substituição de produtos de alto custo de um país-membro por produtos de baixo custo de outro. O segundo quando a eliminação de barreiras dentro do grupo, porém mantidas externamente, faz com que haja a substituição de produtos de baixo custo produzidos no resto do Mundo por bens produzidos com altos custos dentro da união.

Seguem-se a ele, Meade e Lipsey & Lancaster, que continuam seus argumentos, desenvolvendo o que é conhecido como o *second best*, que, em linhas gerais, sustenta que, existindo muitas distorções para a obtenção do ótimo paretiano, não se pode saber exatamente como o bem-estar social será alterado com a eliminação de apenas uma ou algumas delas. Assim sendo, essa linha de argumentação conclui que o bem-estar é maximizado com a liberação geral do comércio e que as uniões, ou as integrações, têm apenas um efeito limitado no aumento do bem-estar (*second best*).

¹ Para uma exposição dessas teorias, ver Willianson (1989, cap. 2-3).

Contrapondo-se à ela, há a chamada "abordagem desenvolvimentista", defendida na América Latina pela CEPAL, que se baseia na defesa de um certo protecionismo para "(...) ampliar o mercado, obter economias de escala e, mediante um processo de aprendizagem, auferir os benefícios dinâmicos decorrentes do aumento da produtividade" (BLEJER, 1984, p.35).

Um dos principais teóricos da Teoria da Integração Econômica é Bela Balassa. Seus trabalhos vão além da simples discussão da criação ou não de comércio, enquadram-se melhor dentro dessa chamada abordagem desenvolvimentista. Os seus primeiros escritos datam dos anos 50 e, em especial, do início dos anos 60. Neles é explícita a motivação do tema como decorrente de uma reação à intervenção estatal nas economias nacionais e às restrições ao comércio; da necessidade de diminuir as flutuações cíclicas e de promover o crescimento dos países. Além disso, o grande pano de fundo era a formação do Mercado Comum Europeu. Por outro lado, também é posto que um dos objetivos da integração europeia era político, no sentido de diminuir a beligerância entre suas partes e também de constituir-se em uma terceira força (dentro da então nascente "Guerra Fria").

A discussão do tema, já naquela época, inseria-se na grande discussão da intervenção estatal na economia. A tônica da integração europeia passava por uma redução da intervenção estatal, na medida em que o que se advogava era um supranacionalismo, enfatizado pela integração, opondo-se à força interventora das políticas nacionais.

No entanto aceitava-se uma maior intervenção estatal para os países subdesenvolvidos, sob a argumentação de que neles a presença do Estado era fundamental para promover a integração e para alcançar o desenvolvimento. A justificativa para o interesse pelo tema nos países subdesenvolvidos era que:

"No que diz respeito aos países subdesenvolvidos, o crescimento econômico surge como consideração primordial. Os países que seguem os conselhos dos defensores da doutrina do crescimento equilibrado podem procurar a integração econômica, a fim de assegurar um mercado suficientemente vasto para o desenvolvimento paralelo de novas indústrias. Ao levar a cabo programas de industrialização, tornar-se-á importante o aproveitamento de economias de escala, que não são possíveis nos reduzidos mercados nacionais. Alega-se também que o estabelecimento de uma união intensifica o desenvolvimento econômico através do aumento do poder de negociação e da redução da vulnerabilidade externa dos países-membros. Finalmente, o interesse crescente pela integração dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu" (BALASSA, 1961, p.18).

Nessa sua justificativa, estão presentes muitos dos elementos utilizados na argumentação da CEPAL sobre as vantagens da integração da América Latina e mesmo em algumas justificativas correntes para o MERCOSUL.

Para Balassa, o desejo da integração prende-se à forma como ela contribui para o bem-estar, e, para isso, ele recorre à Economia do Bem-Estar. Na sua opinião, apesar dos avanços teóricos, pouca coisa foi acrescentada ao que Pareto havia dito: não haverá melhoria do bem-estar social, se a melhora de um indivíduo reduzir o bem-estar

de qualquer outro elemento do grupo. Esse bem-estar, no caso da integração, será afetado por:

"(...) (a) uma variação na quantidade de bens produzida; (b) uma alteração no grau de discriminação entre produtos fabricados internamente e no estrangeiro; (c) uma redistribuição do rendimento entre os naturais de diversos países; e (d) uma redistribuição do rendimento dentro de cada país" (BALASSA, 1961, p.25).

Os dois primeiros fatores estão relacionados com a eficiência alocativa, e os dois últimos, com a equidade. No que se refere à eficiência alocativa, pode-se dizer que há um aumento do bem-estar potencial, decorrente da integração, quando a quantidade de bens e serviços produzida com uma determinada quantidade de fatores. De forma similar, isso também ocorre nas trocas. Assim sendo, o bem-estar potencial irá aumentar quando ocorrer um aumento de eficiência na produção e/ou nas trocas.

No entanto as dificuldades aparecem no que se refere à equidade, e, assim, considera-se, *ad hoc*, que uma melhoria do bem-estar potencial possibilitará uma melhor distribuição, levando a um aumento do bem-estar econômico. Se, dentro de uma nação, ainda pode-se pensar na possibilidade de algum esquema redistributivo, na medida em que haja programas de reabsorção de mão-de-obra e de conversão e redirecionamento de empresas, entre países isso seria impossível. Aqui está uma das bases para a argumentação favorável à liberação do comércio mundial, contrapondo-se às uniões alfandegárias.

Esse critério de avaliação dos processos de integração é conhecido como o critério do bem-estar potencial na perspectiva estática. Outro critério é o do bem-estar potencial na perspectiva dinâmica, ou eficiência dinâmica, definida como a taxa de crescimento hipotética do Produto nacional que se pode obter com uma dada utilização dos recursos e com um dado coeficiente de poupança. Assim, é possível comparar-se a taxa de crescimento hipotética que pode ser obtida **antes** com a obtida **depois** da integração, dadas uma certa quantidade inicial de recursos e uma determinada taxa de poupança (BALASSA, 1961, p.28-29).

Para Balassa, a integração é vista como um processo e como um estado de coisas, estando essencialmente vinculada à ampliação do comércio. Enquanto processo, corresponde às diversas medidas buscando a supressão da discriminação entre as unidades econômicas; as suas formas são caracterizadas pela ausência de discriminação em diversas áreas. Dentro dessa perspectiva, ele apresenta uma classificação das formas de integração que já é considerada clássica.

"As diversas formas de integração econômica representam graus variáveis de integração. Em uma **área de livre comércio**, ficam abolidas as tarifas alfandegárias (e as restrições quantitativas) entre os países participantes, porém cada país mantém suas próprias tarifas em relação aos não-membros. O estabelecimento de uma **UNIÃO ADUANEIRA** implica, além da supressão da discriminação no que se refere aos movimentos de mercadorias dentro da união, o estabelecimento de uma barreira alfandegária comum contra os países não pertencentes à união. Em um **mercado comum**, obtém-se uma forma mais elevada de integração econômica, com a abolição não apenas das restrições comerciais, mas também com as restrições aos movimentos de fatores. Uma **união econômica**, coisa

distinta de um mercado comum, combina a supressão das restrições aos movimentos de mercadorias e de fatores com um grau de harmonização das políticas econômica, monetária, fiscal, social e anticíclica. Finalmente, a **integração econômica total** pressupõe a unificação das políticas econômica, fiscal, etc. e requer o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões obriguem aos estados-membros." (BALASSA, 1964, p.7-8).

3 - Integração a nível nacional

3.1 - A discussão geral

Se, para a integração de países, ainda há alguns avanços conceituais, para a integração de um país, integração econômica nacional, existe muito pouca precisão. Um dos poucos autores a discutir o tema, ainda nos anos 50 e 60, foi Gunnar Myrdal. Para ele, o conceito de integração econômica traz embutida uma grande carga valorativa, o que, em princípio, não é problema, problemática, sim, é a sua não-explicitação. Por outro lado, diz ele, há que se ter em conta que conceitos com grande carga valorativa são sempre vagos. Assim sendo, "(...) as pessoas têm valorizações diferentes e contraditórias e, portanto, designa(m) coisas diferentes quando fala(m) da integração econômica como algo desejável (...)" (MYRDAL, 1967, p.573).

No entanto como trabalhar com um conceito tão vago? Segundo Myrdal, quanto maior a unidade de uma cultura, maior será a semelhança das suas valorizações e, portanto, menor a vagueza de um conceito apresentado nessa perspectiva. Assim sendo, **integração econômica** está relacionada com "(...) os antigos ideais da civilização ocidental, de liberdade e igualdade e, mais especificamente, de igualdade de oportunidades econômicas" (MYRDAL, 1967, p.573).

Para ele, o conceito de integração era mais utilizado nas ciências sociais e também tinha uma conotação positiva, representando relações sociais estáveis, dentro de uma comunidade estacionária. O seu oposto, a **desintegração**, reportava-se às mudanças decorrentes, em geral, de fatores externos, que implicavam transtornos prejudiciais para a comunidade. Referia-se a conotações negativas, tais como **desequilíbrio, desorganização, desajuste e crise** (MYRDAL, 1967, p.26). Tal conceito dizia respeito essencialmente aos países que hoje, anos 90, são considerados como os que se encontram nas escalas mais baixas de desenvolvimento. A partir da Segunda Guerra, o conceito passou a ser empregado num sentido dinâmico.

"A situação política mudou de tal forma que nossos conceitos adquiriram um novo sentido. O desenvolvimento mundial expressado pelo termo 'integração', que se tornou corrente e que adquire um significado político, tem sua verdadeira essência numa violenta e radical ruptura do isolamento cultural e na crescente onda de exigências, proveniente das massas anteriormente passivas e caladas e de seus chefes, nas regiões atrasadas, para que se lhes conceda maior igualdade de oportunidade econômica e uma participação mais generosa em nossa civilização moderna. O vocábulo 'integração' emprega-se hoje num sentido que é quase o

contrário ao antigo: significa um ideal para a direção da mudança social, em vez de um equilíbrio estático e, mais especificamente, a meta desejada para um ajuste interno e recíproco das comunidades nacionais, cuja mútua dependência se tornou mais estreita." (MYRDAL, 1967, p. 27).

A transformação em direção a esse ideal significa a luta pelos valores presentes no pensamento democrático ocidental — igualdade de oportunidades a todos — e que, como crê Myrdal, são básicos também para a economia política clássica. Assim sendo, parte-se da premissa de que **integração econômica** é algo bom e desejável.

À primeira vista, Myrdal apresenta uma postura algo preconceituosa: os valores desejáveis são os das democracias ocidentais. Outra interpretação veria em seus argumentos que a integração seriam a assimilação e a adoção do capitalismo. Entender que os valores das democracias ocidentais sejam superiores, por exemplo, aos valores do sistema de castas da Índia, ou aos das tribos xavantes, realmente implica juízo de valor. No entanto não há outra forma de se posicionar nessa questão que não a valorativa, e, além disso, como Myrdal afirma, não há maiores problemas, desde que isso fique explicitado. Por outro lado, ver nessa argumentação a adoção do capitalismo também traz implicitamente uma valoração. De quais aspectos do capitalismo Myrdal está falando? Certamente não é do tipo de capitalismo praticado no Brasil. A sua visão é a do capitalismo praticado naquele momento, nas democracias ocidentais, especificamente no noroeste da Europa, na América do Norte e na Austrália e na Nova Zelândia, onde a igualdade de oportunidade para todos estava mais próxima de ser verdadeira, não obstante a hipocrisia que se possa atribuir a esses valores ou à sua manipulação.

Além disso, tais países apenas puderam obter esse sucesso em períodos relativamente recentes de suas histórias, porém o mais importante a realçar é que a obtenção de uma situação mais próxima do ideal da igualdade de oportunidade para todos só foi possível através de uma forte e importante intervenção do Estado. Intervenção esta que, na sua opinião, é ainda mais importante para os países subdesenvolvidos.

"Essas ações foram quase sempre 'discriminatórias', no sentido de que favoreceram algumas indústrias, alguns grupos sociais e algumas regiões geográficas às expensas de outras. Uma comunidade nacional puramente liberal, isto é, despojada de toda discriminação e totalmente 'imparcial', é quase um *contradictio in adjecto*. Os vestígios de estagnação local — onde não se realizou o ideal da integração econômica nem o de igualdade de oportunidades — devem-se a que as medidas curativas de discriminação não foram nunca adotadas ou não foram aplicadas a tempo." (MYRDAL, 1967, p. 49).

A sua argumentação é bastante clara no sentido de entender integração como algo bastante complexo, como um processo político, onde as chamadas variáveis exclusivamente econômicas perdem importância frente à dinâmica global da sociedade. Assim sendo, há que se ter bem claro o contexto a que está se referindo a idéia da integração.

Outra contribuição importante é a de Perroux. As suas idéias a respeito dos pólos de desenvolvimento, da indústria motriz, dos complexos industriais, etc. têm como argumento central o reconhecimento da organização econômica em grandes grupos de empresas, com forte interdependência técnica e financeira e, principalmente, sem pertencerem necessariamente a um único país e/ou sem atuarem exclusivamente

dentro do seu território. Vem daí, inclusive, o seu famoso conceito de espaço econômico como sendo um espaço de relações abstratas, desvinculado de limites territoriais.²

A atuação dessas empresas é contraditória com as políticas nacionalistas e regionalistas, pois estas últimas são uma decorrência das transformações sofridas pelas diferentes regiões que não receberam os novos investimentos oriundos dessas empresas e/ou que tiveram suas atividades tornadas obsoletas por eles. Assim sendo, as políticas nacionais para atender às demandas regionais estariam tentando compensar as perdas. No entanto, diz Perroux, essas políticas careceriam de poder, pois essas empresas têm uma lógica que não é regida por questões nacionais. Em outras palavras, tentar-se-ia compensar o estrago feito por elas sem que os Governos nacionais tivessem poder para tanto.

Assim sendo, a atitude mais inteligente para as políticas nacionais, e mesmo para o regionalismo, seria buscar aproveitar ao máximo os efeitos dinâmicos dessas empresas, ou dos pólos, quando isso fosse possível.³

A integração é, nesse sentido, a vinculação à órbita dos pólos e é vista como um processo onde as fronteiras nacionais se tornam de menor importância, visto que é um processo internacional. Sendo assim, internamente aos países, aquelas regiões que não conseguem **integrar-se** têm suas atividades marginalizadas ou destruídas.

Assim, **integrar-se** é participar de uma nova divisão do trabalho patrocinada por esses pólos. Isso significa assumir uma relação dependente à sua dinâmica, participar e fazer parte de seus mercados, etc. Essa integração, embora implique obviamente fluxo de mercadorias, é vista essencialmente ao nível das atividades produtivas. A teoria da polarização, velha conhecida dos analistas regionais, vem dessa matriz. O seu conteúdo ideológico já foi amplamente analisado, assim como os limites da sua utilização,⁴ no entanto há que se considerar que se trata de uma **integração "desintegradora"**.

Outros autores da análise regional também tendem a tratar esse fenômeno como sendo a integração de mercados decorrente de uma intensificação da divisão do trabalho. Nem sempre esses processos são bem explicitados, mas, de uma maneira geral, eles implicam um aumento de trocas comerciais, a especialização de algumas regiões, o aumento das comunicações e a melhoria nos sistemas de transportes.⁵

Com um breve repasso em alguns dos principais autores, constata-se isso. North, um dos pais do que é hoje conhecida como a Teoria da Base de Exportações, não define integração regional, porém implicitamente trata de integração intra-regional como integração a nível dos setores produtivos, decorrente do crescimento e da consolidação de uma base de exportações. A partir do momento em que esse dinamismo da base passa a outros setores da região, tem-se uma integração regional. No entanto ela é vinculada a uma demanda externa — integração de mercados. Ele aponta um crescimento e uma diversificação das atividades produtivas nas várias regiões que levariam a uma maior equalização das rendas *per capita* dentro da economia nacional (NORTH, 1977).

² Ver, em Rolim (1982), uma discussão desse conceito.

³ Essas idéias estão dispersas ao longo das suas obras, no entanto aparecem mais explicitamente em Perroux (1954; 1960 p.157-305; 1967).

⁴ Um de seus maiores críticos para a América Latina é Coraggio (1985; 1974).

⁵ Ver Gore (1984, pt.3).

Isard também não tem uma clara conceituação de integração regional, porém pode-se perceber implicitamente nos seus trabalhos que o aparecimento de uma região para o Mundo vem da especialização (em função de algum tipo de dotação de fatores) e da conseqüente comercialização com as demais. Na sua interpretação, a Teoria do Comércio Internacional e a Teoria da Localização são sinônimas, pois: a localização não pode ser explicada a não ser que, ao mesmo tempo, o comércio seja considerado; e o comércio não pode ser explicado sem a simultânea determinação das localizações (ISARD, 1956, p.53).

Para Boudeville, um dos principais discípulos de Perroux, a integração nacional e a internacional referem-se à semelhança, à homogeneidade de rendas e a gênero de vida. A ausência de homogeneidade é a medida de uma ausência de integração. Um segundo significado é a interdependência de atividades econômicas, que se reflete no fluxo de comércios e na integração de mercados. Tem ainda um terceiro significado que é a existência de instituições governamentais comuns (BOUDEVILLE, 1973, p.27).

É interessante a argumentação de autores alemães (FURST, KLEMMER, ZIMMERMANN, 1984, p.19-23), pouco conhecidos no Brasil, que vêem no conceito um significado político, semelhante ao de Myrdal, objetivando evitar divergências extremas dentro da Nação como condição indispensável à criação de uma sociedade estável, buscando torná-la o mais homogênea possível.

Tal objetivo deriva da impossibilidade de o mecanismo de mercado conseguir a alocação eficiente, mas, nitidamente, tem um caráter político, sendo que o Estado desempenha um papel fundamental para a sua consecução.

As questões específicas das conseqüências de um processo de integração de blocos de países sobre regiões nacionais raramente aparecem na literatura, uma das honrosas exceções é o trabalho de Holland (1976, em especial cap. 3, 4, 5). Ele se refere às discussões da primeira metade dos anos 70, no âmbito da Comunidade Econômica Européia, sobre a possibilidade de estágios mais avançados de integração agravarem, ao invés de reduzirem, os problemas regionais dentro de cada país.

A discussão realizava-se tendo como parâmetros as duas grandes experiências vividas por economias capitalistas importantes: a Comunidade Econômica Européia (dentro de um padrão pré-federalista) e os Estados Unidos (dentro de um padrão federalista). As vantagens de uma grande economia como a norte-americana eram sempre apresentadas como vantagens da integração, no entanto não eram apontadas as diferenças históricas do seu processo de integração e nem mesmo que, até há pouco tempo atrás, os norte-americanos não reconheciam a existência de problemas regionais e nem mesmo que esses problemas eram menores que os da Europa em decorrência da redução das disparidades em função dos altos estágios de crescimento da economia norte-americana.

Holland entende que a análise regional tem muitos pontos em comum com a Teoria da Integração. Ambas tratam de questões semelhantes, a regional trata de uma economia já integrada, e a outra trata dos processos entre economias diferentes integrando-se. Nessa passagem, embora admita que uma economia nacional não necessariamente seja integrada, ele está deixando implícita uma visão de integração onde prevalecem as questões referentes à unicidade de instituições, de moeda, de língua, etc. É clara a idéia de que, em decorrência de efeitos regressores, tal como os define Myrdal, uma região poderá não estar integrada à economia nacional, porém a distinção feita é para contrapor-se ao contexto da integração de países, onde, além de questões como as que deixam de lado regiões dentro de um mesmo país, existem as institucionais.

Ele polariza a discussão entre o que chama de "integração negativa", ou de "equilíbrio", e a "integração positiva", ou "intervencionista". A primeira refere-se ao caso-padrão da união de alguns países, onde há uma ampla liberalização de fluxos de comércio e de fatores. Dessa liberalização e da harmonização de políticas virá uma distribuição ótima de recursos entre capital e trabalho, entre os setores produtivos, entre as regiões de cada país e mesmo entre os próprios países do grupo. Isso decorreria da ação dos seguintes efeitos, mutuamente recorrentes:

- a) estímulo à competição;
- b) maior especialização na produção;
- c) aumento de economias de escala na produção e na distribuição;
- d) maior produtividade e crescimento do Produto;
- e) aprofundamento da competitividade nos mercados dos países não-membros.

As diferenças entre a análise regional e a Teoria da Integração, segundo o autor, ficam mais claras agora. Esses efeitos ainda podem ser considerados como referentes a firmas bem estruturadas, pertencentes a indústrias em expansão, com capacidades técnica, financeira e administrativa para enfrentar as concorrências. No entanto, para o analista regional, a realidade é bem outra. Existe uma série de condições completamente diferentes, como, por exemplo, a não-simetria de fluxos de fatores, a competição ocorrendo sem ter como preponderância os preços, mas, sim, poderes oligopólicos sobre o mercado, etc. Em síntese, essa visão,

"(...) desconsidera a maior parte das assimetrias e desequilíbrios que caracterizam as economias capitalistas modernas e que estão na base da persistência ou do agravamento dos problemas regionais, através do livre funcionamento do mecanismo de mercado" (HOLLAND, 1976, p.60).

Os Governos nacionais procuram corrigir essas assimetrias através de políticas compensatórias, mas, por outro lado, à medida que se avança para estágios mais elevados de integração, quando se busca a harmonização de políticas, os Governos nacionais terão os seus instrumentos de intervenção reduzidos. Será nessa perspectiva que os processos de integração serão prejudiciais às regiões problemáticas.

Tais problemas levam às colocações dos que se opõem às interpretações baseadas no equilíbrio, à chamada "integração positiva", ou à do intervencionismo (remédio apontado para solucionar os problemas), ou, ainda, à baseada nas teorias do desequilíbrio. Baseiam-se no pressuposto de que o livre funcionamento do mercado pode agravar os desequilíbrios estruturais e regionais e considera importante a intervenção do Estado para que os ganhos do processo possam superar as perdas.

Assim sendo, se para o primeiro grupo quanto maior a integração melhor, para o segundo há que se reconsiderar o processo. Ou seja,

"(...) enquanto o caso da integração negativa é baseado no pressuposto de que o livre funcionamento do mecanismo de mercado irá, a longo prazo, eliminar as disparidades entre países e regiões, o caso positivo argumenta que, quanto maior o período de tempo, maiores poderão ser os problemas para países e regiões, com divergências cumulativas de produtividade, renda e emprego" (HOLLAND, 1976, p.69).

Holland indubitavelmente se coloca nesse segundo grupo e procura mostrar que, num período de mais de 20 anos (dos anos 50 aos anos 70), houve uma certa convergência de rendas nos países da Europa, mas que essa melhoria das regiões atrasadas não pode ser vista como decorrente da política seguida pela Comunidade Econômica Européia, nem que a harmonização das políticas nacionais pode evitar um acréscimo dessas divergências no futuro. As melhorias verificadas nesse período deveram-se a grandes esforços nacionais baseados em empresas do Estado (Itália) e em grandes despovoamentos de áreas rurais (França), que "melhoraram" os indicadores de renda *per capita*.

Não obstante, as disparidades entre as principais regiões permaneceram bastante elevadas. Para exemplificar o esforço necessário para amenizar a situação, é feito o seguinte exercício:

"Considerando um período de 15 anos, com a Comunidade Européia crescendo 4% ao ano, seria necessário para uma região que tivesse a metade do mais alto nível de renda da Comunidade crescer 9% a.a. para alcançar aquele patamar, e para uma região com um terço daquele nível crescer 12% a.a." (HOLLAND, 1976, p.80).

Tomando o exemplo da economia norte-americana, sempre apontada como um caso onde o federalismo levou à convergência das rendas regionais, ele mostra que esse fato não se deu em decorrência do livre funcionamento do mercado,⁶ mas, sim, devido a uma série de fatores específicos da história norte-americana, que dificilmente aconteceriam em qualquer outro país, em outra época e, também, ao papel dos governos, estaduais e locais, ao longo dos séculos XVIII e XIX.

Apenas para destacar alguns deles, ter-se-iam por exemplo:

- a) o fato de que a economia norte-americana cresceu a partir da exploração de um território totalmente virgem e não da integração de regiões industriais já desenvolvidas e competitivas ou da integração de uma agricultura capitalista com uma agricultura camponesa ineficiente;
- b) o fato de terem o sul como uma área de produção tropical, sem concorrentes, podendo desenvolver um forte intercâmbio inter-regional com o norte, que começou a industrializar-se;
- c) o de terem uma mão-de-obra escrava a nível de subsistência, que, mesmo depois da Guerra Civil, devido aos baixos salários, permitiu uma grande acumulação;
- d) o fato de os estados industriais da Costa Leste terem sido os primeiros a empregar técnicas intensivas de capital desenvolvidas na Europa, mas que não haviam ainda sido utilizadas lá;
- e) o de a insuficiência dos transportes ter funcionado como barreira a várias indústrias, o que possibilitou seu crescimento, não obstante elas tivessem custos crescentes. Como não haviam vazamentos, os efeitos multiplicadores dentro das regiões eram muito grandes, o que permitiu, também, grandes acumulações de capital. Na segunda metade do século XIX, a grande disponibilidade de ferrovias, construídas essencialmente com capitais de fora dos

⁶ Ver Capítulo 6 de Holland (1976).

Estados Unidos, permitiu a formação de um sistema nacional de transportes a preços baixos, que possibilitou a comercialização do gado e dos cereais do meio-oeste, do algodão e do fumo do sul, dos produtos industriais da costa nordeste e dos Grandes Lagos, num padrão de complementaridade ao invés de competição. Diferentemente do que seria hoje na Europa ou na América Latina;

- f) além disso, a agricultura capitalista do meio-oeste e do oeste gozaram de vantagens cumulativas e únicas na sua formação, decorrentes das especificidades e dos acertos do processo de ocupação, que privilegiaram uma agricultura familiar, favorecida por circunstâncias que tornavam a terra e os transportes baratos e forneciam mercados para os produtos.

O que acontecia, na realidade, é que as várias regiões norte-americanas se comportavam como regiões dinâmicas, na perspectiva de Myrdal, e o resto do Mundo eram as regiões deprimidas. Assim, o crescimento dessas regiões não se deu deprimindo as demais regiões norte-americanas, mas, sim, elas carregavam recursos de todo o Mundo.

Todo esse processo ocorreu debaixo de um forte esquema protecionista e onde os governos, estaduais e locais, tiveram papel predominante, não apenas como fornecedores da infra-estrutura, mas também como produtores através de empresas públicas.

Os problemas que começaram a ocorrer no final do século XIX não destruíram essa base. Com a diminuição da migração européia, as necessidades de mão-de-obra foram supridas por migrações internas. As indústrias, tendo o risco aumentado e a taxa de lucro diminuída, passaram a formar cartéis, que, ao serem reprimidos, favoreceram a transformação delas em empresas internacionalizadas. Passaram de multirregionais para multinacionais.

A discussão desses dois grandes casos de integração econômica evidencia, inicialmente, as diferenças nos processos e enfraquece sobremaneira os argumentos presentes na "integração negativa". Registre-se que muitos desses argumentos estão hoje presentes na justificativa do MERCOSUL.

3.2 - O tratamento no Brasil

O tema **integração econômica** aparece de várias maneiras na literatura brasileira. Fazendo-se uma breve, e incompleta, revisão, pode-se perceber quão diversa é a sua utilização. Katzman, por exemplo, analisa a integração na perspectiva dos fluxos comerciais, tendo como base teórica o modelo de Heckscher-Ohlin. Uma das suas medidas da integração é a convergência dos preços agrícolas (KATZMAN, 1978).

Para Castro, a integração é a vinculação das economias regionais ao núcleo central da economia brasileira, num processo de integração de mercados e de constituição de um único aparato produtivo (CASTRO, 1969, p.172 seg.).

Oliveira (1977, p.27-32) tem um conceito famoso de região, baseado nas formas específicas de reprodução do capital, as quais implicariam a conformação de regiões distintas. Havendo, no entanto, uma tendência ao predomínio de uma das formas de

capital, caminhar-se-ia para uma homogeneização do espaço econômico nacional e, conseqüentemente, para o desaparecimento delas. Essa é forma pela qual ele entende a integração nacional.⁷

Derivada das idéias de Oliveira, porém bem mais elaborada, existe a conceituação de Guimarães Neto, que é uma das poucas claramente explicitadas. Para ele, há uma diferenciação entre a simples **articulação comercial** e a **integração produtiva**.

A primeira implica apenas trocas comerciais entre as áreas, onde cada uma mantém a sua individualidade, sem que, necessariamente, daí decorram alterações nas relações sociais. Já a integração produtiva implica profundas transformações nas relações de trabalho e sociais, decorrentes da transferência de capital produtivo de uma região para outra, passando ambas, agora, a fazer parte de um único sistema produtivo (GUIMARÃES NETO, 1989, p.11-20).

No contexto da integração do mercado de trabalho, há trabalhos que o consideram integrado, apontando como evidência o crescimento do número de empregados com vínculo empregatício registrado em carteira de trabalho e uma certa tendência à homogeneização no que se refere às diferenças regionais e setoriais de produtividade do trabalho (SALM, et al., 1987).

Interpretação oposta é feita por Carleial, ao dizer que só faz sentido pensar a integração do mercado de trabalho enquanto resultante de uma integração produtiva, questionando a própria conceituação utilizada pelos outros autores (CARLEIAL, 1989).

A idéia de um processo de integração trazendo a desintegração de estruturas preestabelecidas também tem sido apontada em alguns estudos. Apenas para citar um exemplo, Rolim e Carleial discutem esse tema, tomando como exemplo o complexo agroindustrial do algodão no Nordeste, o qual, à medida que tem um de seus segmentos modernizados (indústria têxtil) integrado à matriz produtiva nacional, em condições de competir até internacionalmente, se despresta a passos largos, dos demais segmentos industriais e, principalmente, das possibilidades de produção agrícola (ROLIM, CARLEIAL, 1990).

Muitos outros trabalhos importantes ainda deveriam ser citados, no entanto essa pequena revisão já cumpriu seus objetivos, ao apontar a grande controvérsia que o tema propicia no Brasil.

3.3 - Os desafios

Através dessa rápida e parcial revisão da literatura, fica evidente a necessidade de uma conceituação do termo **integração econômica** mais apurada. Essa necessidade é ainda mais importante para os que trabalham com a análise regional, pois é nessa área que as deficiências são mais sentidas. No momento em que as revisões críticas da análise regional estão intensas, tem-se como certo que a discussão do conceito de integração econômica nacional virá no meio da própria revisão dos conceitos de espaço econômico, de região econômica, etc.

⁷ Essas conceituações de região e de homogeneização do espaço nacional são bastante polêmicas. Pretende-se, posteriormente, tratá-las em um texto específico.

Integração como simples sinônimo de integração de mercados explica muito pouco. O que significa uma televisão produzida em Manaus ser vendida tanto na Avenida Paulista como em Piri-piri (PI)? Por outro lado, entendê-la como facilidade de transportes e comunicações, o que equivale a dizer integração geográfica, também carece de significado. Evidentemente, hoje é muito mais fácil sair de Santo Ângelo (RS) e chegar em Sorocaba (SP) do que o era no período colonial, mas, naquela época, esse trajeto inseria-se na movimentação de tropas em direção a Minas Gerais. O que isso significa em 1992?

Entendê-la como Machlup sugere, a partir de uma visão analiticamente próxima do equilíbrio geral, embora tenha suas virtudes, pode eventualmente obscurecer a problemática, ao sugerir como indicador da integração a convergência de preços e de rendas, sem que os processos pelos quais isso venha a ocorrer sejam decifrados.

Se o termo se prende à noção de divisão de trabalho, e de fato tudo aponta para isso, apenas torna mais difícil a tarefa, pois o conceito subjacente a ser trabalhado é o de divisão espacial do trabalho, isso sem falar na difícil questão da opção do enquadramento teórico-metodológico para a divisão social do trabalho.

Myrdal já apontou as dificuldades que o conceito apresenta. Holland contribuiu para a desmistificação da idéia de que qualquer integração é desejável por suposto. Sendo o conceito valorativo, vago e impreciso, referente a um processo extremamente complexo, e como os auxílios vindos da teoria são ainda muito fracos, talvez o ponto de partida para essa discussão seja retomar a Myrdal, considerando integração econômica a partir dos ideais de igualdade de oportunidades econômicas.

4 - As questões do MERCOSUL

Nas seções anteriores, discutiram-se as imprecisões do conceito de integração e a sua pobreza teórica congênita. A discussão sobre o MERCOSUL, por mais intensa que possa parecer na superfície, ressentir-se dessa imprecisão. Dessa forma, esta seção apenas levantará algumas questões colocadas pela emergência do MERCOSUL.

As mudanças ocorridas nas duas últimas décadas alteraram o panorama da divisão internacional do trabalho, uma vez que de pólos hegemônicos (União Soviética e Estados Unidos) se passa a ter a formação de blocos econômicos (o Japão associado aos países do Leste asiático, a Austrália e a Nova Zelândia; a Europa unificada; a aproximação dos Estados Unidos com o Canadá e o México; e o mercado dos países socialistas) notadamente definidos pela possibilidade de geração endógena de tecnologia, bem como por lógicas espaciais incontestes. Embora isso ainda tenha que ser visto como uma **tendência**, inegavelmente é um processo em marcha. Esse rearranjo já provocou, nas áreas periféricas, propostas de enfrentamento. Um exemplo é a tentativa de constituição do MERCOSUL.

O MERCOSUL é uma tentativa ambiciosa de formar uma área de mercado comum, sem restrições tarifárias, com a livre circulação de mercadorias, de serviços e de fatores produtivos entre o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai até 1994. A retórica presente nos discursos políticos dos presidentes desses países (no caso brasileiro, era a retórica do Governo Collor) era a de que, com a integração dos mesmos, haveria uma ampliação dos mercados, de tal sorte que todos sairiam beneficiados, e os consumidores teriam mais bens à disposição e a preços reduzidos. Além de todas

essas vantagens, ainda estar-se-ia contribuindo para o sonho centenário da integração latino-americana preconizada por Simão Bolívar.

Saindo do terreno da retórica — especialmente dos sonhos dos Presidentes Menem e Collor —, o MERCOSUL não é nada mais que a aceleração inconsequente (1994 seria o término desses governos) do Programa de Integração Brasil-Argentina, mais Uruguai, iniciado pelos Governos Sarney e Alfonsín. Processo de integração este que, na realidade, já estava em andamento com a criação da Autolatina (fusão da Volkswagen e da Ford) e com a expansão das atividades do Grupo Borg no controle dos negócios de grãos do Brasil e da Argentina. Ou seja, era um programa que, já de início, apontava o seu caráter concentrador, na medida em que era conduzido por grandes conglomerados de setores cuja área de atuação está localizada nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Buenos Aires.

A intenção dos Presidentes Alfonsín e Sarney era primordialmente de cooperação política, seguida de uma tentativa de ampliar o comércio na área. Vivía-se um momento de grandes dificuldades para os países desta parte do Mundo, atormentados pela crise da dívida e pela recessão, que afugentava os investimentos externos. Se, por um lado, uma atividade conjunta dos dois principais países da América do Sul poderia facilitar uma negociação conjunta frente aos banqueiros internacionais, por outro, havia a possibilidade de ambos socorrerem-se, aumentando o comércio mútuo e, principalmente, podendo fazer trocas sem desperdiçar divisas.

Menem e Collor ampliaram esses acordos e, ao objetivar uma total integração, atabalhoadamente, podem ter colocado em risco essa possível maior aproximação entre os países. Evidentemente, esse processo não irá acontecer até 1994. Independentemente do que possa vir a ser definido pelo Governo Itamar, ninguém acredita que esses prazos consigam ser cumpridos. Mais ainda, existem muitos economistas que são céticos com a própria concretização do MERCOSUL. Bons motivos para isso existem. No entanto considere-se que esse projeto esteja colocado e que sua efetivação, mais cedo ou mais tarde, seja uma realidade.

Raciocinando nessa perspectiva, ou seja, na hipótese da real efetivação do MERCOSUL, a primeira questão a ser colocada é: **o que será comercializado?** Não há dúvida de que os dois principais países são Brasil e Argentina, e, na medida em que não haverá restrições tarifárias e de outras ordens, os fluxos de comércio seguirão as vantagens comparativas de cada um deles. Assim sendo, é de se esperar que do lado brasileiro, cuja indústria é mais bem estruturada que a da Argentina, predominem vendas de produtos industriais e compras de produtos agrícolas ou oriundos da agroindústria, pois aí reside a grande vantagem da Argentina. Dentro dessa visão esquemática, poder-se-iam esperar um aumento das atividades naquelas regiões brasileiras com produção industrial e uma redução naquelas cuja ênfase estivesse na produção agrícola.

Sempre é lembrado que a produtividade agrícola argentina é muitas vezes superior à brasileira. Isso é verdade, no entanto os dados brasileiros, por revelarem médias nacionais, nem sempre deixam muito claro que certas regiões brasileiras poderiam enfrentar a competição com relativo sucesso. Por outro lado, argumenta-se que, naquelas culturas onde a desvantagem seria maior, como, por exemplo, no trigo, o Brasil seria compensado com as vantagens advindas, por exemplo, da cana-de-açúcar.

Argumenta-se também que os consumidores brasileiros e argentinos se beneficiariam pelo fato de ter à sua disposição mais mercadorias a preços mais reduzidos, por outro lado, os produtores desses países que sobrevivessem à competição teriam um mercado muito maior para os seus produtos.

Tais argumentos são verdadeiros, no entanto mais verdadeiro ainda é que ninguém é consumidor se não tiver renda e que ninguém tem renda se estiver desempregado ou falido. Em termos mais formais: **produção, distribuição e consumo apenas são dissociáveis analiticamente**. De Marx a Walras, a maioria das escolas do pensamento econômico ensinam essa verdade elementar.

Assim sendo, é evidente que um processo de integração, seja lá o que isso signifique, não é um processo indolor. Dessa forma, aqueles que assistem à total desintegração de pequenos proprietários agrícolas e ao alijamento de milhões de brasileiros do mercado consumidor brasileiro têm que, no mínimo, se preocuparem com uma integração que não se sabe direito o que é.

A rigor, o que existe é um grande desconhecimento da situação, não obstante os jornais estarem diariamente fazendo referência ao MERCOSUL. Há os excessivamente otimistas e os catastróficamente pessimistas. Neste momento, o essencial parece ser ordenar a discussão, estabelecendo os pontos importantes a serem discutidos.

Em dezembro de 1991, durante a reunião anual da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) foi realizado um painel especial sobre a economia da Região Sul, cujo tema principal era **existe uma economia da Região Sul?**; e o tema subjacente: **perspectivas desse agregado com a concretização do Mercado Comum do Cone Sul**. Dentre as contribuições apresentadas, a do Professor Cesare Galvan conseguiu, com grande brilhantismo, estabelecer as questões importantes a serem estudadas sobre o MERCOSUL.

Além das questões setoriais, que parecem predominar nas discussões, ele estabelece como grandes temas:

- a) **a carga fiscal diferenciada entre os países**, que é uma questão básica em todo o processo de união;
- b) **a estrutura empresarial das empresas em cada um dos países**, quais teriam condições de competir a nível dos países envolvidos e aspirar a competir no mercado internacional e quais teriam condições de operar nesses países;
- c) **política agrícola comum**, essa foi e ainda é uma das grandes questões da unificação européia — o que fazer quando não há nenhuma política agrícola;
- d) **reformas fiscais e monetárias**, como fazer algo comum e, principalmente, o que significa estabelecer uma tarifa externa comum com os outros países. Seria isso a promoção de um comércio externo comum?
- e) **questões relativas à população, às migrações, e questões trabalhistas**, essas seriam as questões menos discutidas, mas que, certamente, serão as que trarão maiores dificuldades na implementação do tratado.

Além dessas questões ele deixou, ainda, grandes grupos de reflexões, descritos a seguir.

O tratado será cumprido? Todas as alterações previstas na sua implantação não ocorrerão neste curto prazo, mas, sim, elas implicarão um longuíssimo prazo onde acontecerão mudanças profundas, inclusive nas estruturas produtivas dos países.

No que se refere à agricultura, existem duas grandes reflexões:

- a) **as inovações** - o que hoje temos como estabelecido, os diferenciais de produtividade e as possibilidades de cultivo entre os países, pode ser completamente alterado em função de inovações, que, a rigor, por definição, não se pode prever quais serão;

b) **o tamanho relativo dos mercados** - a grande magnitude do mercado brasileiro comparativamente ao argentino, mais de três vezes maior, implicaria quase uma quadruplicação das empresas argentinas. Isso seria possível? Certamente não. Ainda sobriariam parcelas desse mercado para a produção brasileira, mesmo que em terras com menor produtividade. Como se sabe, isso é uma aplicação direta do conceito ricardiano de renda diferencial da terra — os preços agrícolas, sendo determinados nas terras com menor produtividade, possibilitam àqueles proprietários estabelecidos em terras mais férteis obterem lucros mais elevados.

As implicações de todas essas questões são impossíveis de serem feitas no âmbito deste artigo. São, no entanto, fundamentais para nortear a discussão do tema. Todavia, considerando-se apenas aquelas diretamente ligadas à atividade agrícola a primeira questão preocupante é a implicação do MERCOSUL para um país como o Brasil, onde a política para a agricultura não é claramente explicitada e ocasionou o estabelecimento de uma agricultura estruturalmente diferente daquela predominante nos países capitalistas avançados. Aqui produzimos com trabalhadores assalariados e não temos mercado, enquanto eles produzem em unidades familiares e, provavelmente por isso, têm mercado para seus produtos.

A primeira consequência que pode advir desse fato é que, se os pequenos produtores não conseguem integrar-se no mercado nacional, será ainda mais difícil a sua sobrevivência nesse mercado ampliado.

A contrapartida disso será que, em decorrência do tamanho dos mercados, sempre poderá haver mercado remanescente para aqueles que produzirem com menos eficiência, desde que eles já estejam minimamente estruturados e sobrevivendo no mercado nacional. Por outro lado, grande parte da agricultura brasileira está estruturada a partir de grandes empresas industriais — é a idéia do *agrobusiness*. Na medida em que elas já funcionem a nível nacional e mesmo internacional, não será particularmente difícil a atuação no MERCOSUL. Provavelmente existirão algumas empresas cuja atuação nesse âmbito já seja uma realidade.

Por outro lado, como já foi salientado pelo Professor Galvan, as inovações trazem um imenso grau de incerteza a todo esse processo. Apenas como exemplo, os vinhos produzidos no Vale do São Francisco, em pleno sertão nordestino, já conseguem competir qualitativamente com os melhores vinhos gaúchos. Assim sendo, abre-se uma perspectiva de competição não apenas com os vinhos argentinos, mas também com os vinhos do Nordeste, situação impensável há menos de uma década.

Outro elemento ainda não considerado é a estrutura de transporte que será utilizada. Se prevalecerem as atuais rotas terrestres, serão fortalecidos apenas os centros hoje integrantes da escala de metropolização. A superestrada ligando São Paulo, Porto Alegre e Buenos Aires seria um fator adicional a um processo já inerentemente concentrador. Por outro lado, se predominar o transporte ferroviário pela rota preconizada pela Rede Ferroviária Federal, as regiões beneficiadas serão as produtoras agrícolas do interior do País, que terão maiores probabilidades de aproveitar algum eventual benefício. Haverá, evidentemente, sempre o risco de se manterem apenas como local de passagem. Finalmente, se a principal rota de transporte a ser estabelecida for uma hidrovía pela Bacia do Prata, por onde, aliás, ocorreu a primeira ocupação dessa área, as possibilidades também serão completamente diferentes.

A livre movimentação dos fatores produtivos coloca algumas das questões mais complicadas do MERCOSUL. Considerem-se, sem maiores questionamentos, como

fatores produtivos a força de trabalho e o capital na forma financeira. Não se sabe, a rigor, o que isso irá significar no que tange à força de trabalho, no entanto, tomando-se como exemplo a Comunidade Econômica Européia, o que se observa é que essa é uma área muito problemática, embora tenha conseguido diminuir as diferenças entre as legislações trabalhistas dos países que a compõem. O maior desconhecimento está na movimentação financeira. Sabe-se que, a nível internacional, os mercados financeiros movimentam recursos mais de 20 vezes superiores aos do comércio internacional de bens e serviços. Esses números não são conhecidos para o MERCOSUL, entretanto o que acontecer nessa área poderá ter conseqüências muito mais importantes a nível da atividade produtiva que eventuais danos causados pela concorrência comercial.

Existem muitas incógnitas sobre os eventuais impactos do MERCOSUL nas diversas regiões brasileiras. De uma maneira geral, os estados que mais têm discutido essa questão são os da Região Sul. Embora, em São Paulo, o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo (USP) esteja realizando vários trabalhos sobre o tema, eles não são estudos localizados. O estado onde esses estudos estão mais avançados inegavelmente é o Rio Grande do Sul, apesar de também existir algo em Santa Catarina e no Paraná. Os governos desses estados têm passado a imagem de que o processo é inerentemente positivo, embora nem sempre tenham claro do que se trata, nem mesmo dos limites e das formas de atuação do Estado. No entanto, apesar de tudo, algumas parcelas da população começam a desconfiar de que não há razão para tanto otimismo.

Nos outros estados do Brasil, parece que o MERCOSUL é algo remoto. O que aponta a suposição de que esse não é um projeto de caráter nacional, não foi assumido pela maioria da sociedade brasileira.

Trabalhos anteriores sobre a economia brasileira têm mostrado que a atividade industrial tem como *locus* porções restritas do território nacional, ocorrendo, fundamentalmente, nas escalas de metropolização e de tangenciamento à metropolização do sistema urbano nacional (AZZONI, 1986; ROLIM, 1990; ROLIM et al., 1989; DINIZ, LEMOS, 1990). Dessa forma, há que se considerar que, no que se refere a essas atividades onde o Brasil tem maiores vantagens, uma eventual expansão de mercado decorrente do MERCOSUL implicará reforçar a concentração já existente nessas áreas. Nessa perspectiva, não se justifica o grande entusiasmo de algumas partes da Região Sul, na medida em que aquilo que para ela hoje é vantagem a nível nacional, a agropecuária, é exatamente a grande vantagem da sua poderosa rival, a agropecuária argentina; as pretensas vantagens da proximidade geográfica dos novos mercados poderá ser vencida pelo poderio daquelas áreas onde hoje já está a maior parte da indústria brasileira.

Por outro lado, há que se considerar que aquelas empresas que hoje já atuam no mercado nacional não terão grandes dificuldades para atuar nesse mercado ampliado, ou seja, uma empresa cearense que consiga vender seus produtos em Porto Alegre não terá muitas dificuldades para colocá-los em Buenos Aires. Mesmo assim, o processo todo é preocupante, pois a questão que se coloca sempre é a de que, se muitas das regiões brasileiras não conseguem viabilizar-se nas atuais circunstâncias, com o MERCOSUL, da maneira como parece estar colocado, a situação será ainda mais difícil.

Para algumas dessas questões, como, por exemplo, a trabalhista e a relativa aos mercados financeiros, o Estado do Paraná tem dentro dos seus limites um laboratório de observação: Foz do Iguaçu. Durante a construção de Itaipu, aconteceram alianças entre os sindicatos de barrageiros brasileiro e paraguaio, que conseguiriam grandes conquistas frente à ditadura de Stroessner. Conquistas que, depois de muitas lutas,

acabaram generalizando-se no Paraguai. Também lá funciona um ativo mercado de divisas, com grande circulação de, pelo menos, quatro moedas (ROLIM, 1991).

Além disso, Foz do Iguaçu, embora seja, de certa forma, um enclave na região, é uma cidade internacional, funcionalmente vinculada à escala de metropolização da economia brasileira. Embora o MERCOSUL possa vir a ser um elemento desestabilizador para a cidade, na medida em que grande parte do seu dinamismo não resistiria a uma abertura de fronteiras, ela sempre permaneceria como uma possibilidade para futuros arranjos. É uma cidade internacional, junto de uma das áreas de atividade agroindustrial mais dinâmicas do País. No entanto ela não está nas rotas já estabelecidas do comércio Brasil—Argentina, o que faz com que, nas condições atuais, seja apenas uma alternativa.

Finalmente, há que se considerar que o aparato teórico e ideológico com que o MERCOSUL foi tratado nos Governos Menem e Collor — um neoliberalismo delirante — aponta as situações mais calamitosas que um processo de integração pode trazer. Confiar no livre funcionamento do mercado é, no mínimo, um paradoxo para um programa cuja premissa foi exatamente buscar uma salvaguarda à própria fraqueza do mercado desses países. Além disso, o projeto nunca se implantaria, dado o grau de restrições de caráter político que surgiriam. Assim sendo, uma eventual integração somente terá alguma chance de sucesso com a condução e o acompanhamento do Estado como órgão regulador. É o que se espera do novo governo brasileiro.

5 - Considerações finais

Este trabalho procurou rever, na literatura econômica, o tratamento dado ao conceito de integração. Ficou evidenciado que as suas raízes se prendem ao final da Segunda Guerra e a uma situação em que as questões de ordem política eram predominantes. Os principais enfoques teóricos vieram da Teoria do Comércio Internacional. Uma das contradições que o tema apresenta é que, embora tenha surgido dentro de um discurso liberal e na perspectiva do funcionamento das livres forças do mercado, as experiências concretas apenas se viabilizaram com restrições a esse livre jogo e com a presença marcante do Estado.

No entanto, se o conceito ainda pode receber alguma delimitação na perspectiva da integração de conjuntos de países, na perspectiva da integração de um país, da integração das suas regiões, as deficiências teóricas são mais pronunciadas.

Também ficou evidenciado que o conceito tem uma forte carga valorativa e que considerar a integração como algo intrinsecamente positivo apenas reforça essa característica, em nada contribuindo para a compreensão dos processos em andamento. Processos que, dada a sua complexidade, não apresentam padrões únicos. Uma coisa é a integração de uma economia estabelecida sobre um território virgem, em condições históricas bastante específicas, outra coisa é a integração de economias industriais consolidadas, e outra coisa, ainda, é a integração de economias subdesenvolvidas competindo entre si.

Essa falta de clareza conceitual dificulta a análise da integração advinda com o MERCOSUL e aponta as grandes incógnitas que o processo coloca para a economia brasileira. Ele não é uma panacéia. Como está sendo, de fato, montado,

terá provavelmente como grandes benefícios aqueles que hoje já se aproveitam dos processos concentradores e excludentes que prevalecem nos países desta parte do Mundo. Mas, por outro lado, a sua efetivação não terá que necessariamente seguir esses passos. Ao longo do processo de explicitação das suas indefinições, poderão ser exercidas pressões que o modelo em de forma mais interessante às diferentes regiões do País. Nesse processo, a organização e a participação das comunidades componentes da sociedade brasileira serão fundamentais.

O MERCOSUL como hoje está colocado é o sonho de alguns que poderá transformar-se no pesadelo de muitos. Assim sendo, talvez fosse mais produtivo preocupar-se com um mercado com dimensão mais de duas vezes superior à resultante da agregação dos mercados argentino, paraguaio e uruguaio, com a mesma moeda, instituições, etc.: **o imenso mercado interno que o Brasil poderia vir a ter se mais de dois terços da sua população, hoje marginalizados, fossem incorporados a ele.**

Nessa perspectiva, o conceito de integração econômica poderá ser reconsiderado com a retomada do princípio de Myrdal relativo à real igualdade de oportunidades econômicas a todos.

Bibliografia

- ANDIC, S., TEITEL, S. org. (1977). **Integración económica**. México: Fondo de Cultura Económica.
- AZZONI, C. R. (1985). **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: USP/FEA. (Tese de livre docência).
- BALASSA, B. (1961). **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica.
- BALASSA, B. (1964). Hacia una teoría de la integración económica. In: WIONCZEK, M. S., ed. (1964). **Integración de América Latina: experiencias y perspectivas**. México: Fondo de Cultura Económica. p. 3-14.
- BLEJER, M. I. (1984). Panorama analítico da integração econômica. **Progreso sócio-econômico para a América Latina; integração econômica: relatório 1984**. Washington: D.C. BID, p. 5-37.
- BOUDEVILLE, J. (1973). **Os espaços econômicos**. Rio de Janeiro: DIFEL.
- CARLEIAL, L.M.F. (1989). **Observações sobre a concepção de integração do mercado de trabalho no Brasil**. Fortaleza: UFC/CAEN. (Textos para discussão).
- CASTRO, A. B. (1969). Agricultura, emprego e desequilíbrios regionais. In: _____. **7 ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Forense. v.1, p.172, seg.
- CORAGGIO, J. L. (1974). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: ILPES/ILDIS. **Planificación regional y urbana en América Latina**. México: Siglo Veintiuno. p.39-58.
- CORAGGIO, J. L. (1980). **On social spaceness and the concept of region: towards a materialist approach to regional analysis**. Cambridge. (First World Regional Science Congress).

- CORAGGIO, J.L. (1985). Polarización, desarrollo e integración. In: KURLINSKI, A., org. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**: en homenaje a Jacques Boudeville. Mexico: Fondo de Cultura Económica. p.49-68.
- DINIZ, C. C., LEMOS, M. B. (1990). Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. v.3, p.161-199.
- FURST, D., KLEMMER, P., ZIMMERMANN, K. (1984). **Política econômica regional**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- GORE, C. (1984). **Regions in question**: space, development theory and regional policy. New York: Methuen.
- GUIMARÃES NETO, L. (1989). **Introdução à formação econômica do nordeste**. Recife: FUNDAJ/Massangana.
- HOLLAND, S. (1976). **The regional problem**. London: Macmillan.
- ISARD, W. (1956). **Location and space economy**. New York: John Wiley.
- KATZMAN, M. (1978). Comércio inter-regional e a integração da economia. In: BAER, W., GEIGER, P., HADDAD, P., org. **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus. p.217-238.
- MACHLUP, F. (1977). **A history of thought on economic integration**. Londres: International Economic Association/Macmillan. p.61-85.
- MACHLUP, Fritz (1976). A history of thought on economic integration (presidential address). In: CONGRESS OF THE INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION, 4, Budapest. **Economic integration worldwide, regional, sectorial**: proceedings of the fourth Congress... New York: John Wiley. p.61-85. (edited by Fritz Machlup).
- MYRDAL, G. (1961). **Solidaridad o desintegración**. (edição original) Mexico, DF: Buenos Aires: da Fondo de Cultura Económica.
- MYRDAL, G. (1967). **Perspectivas de uma economia internacional**. Rio de Janeiro: Saga.
- NORTH, D. (1977). Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR. p.291-313.
- OLIVEIRA, F. (1977). **Elegia para uma região**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PERROUX, F. (1960). **La coexistência pacífica**. México: Fondo de Cultura Económica.
- PERROUX, F. (1967). **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes.
- PERROUX, F. (1954). **L'Europe sans rivage**. Paris: Universitaires de France.
- ROLIM, C. F. C. (1982). Espaço e região: um retorno aos conceitos originais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 10, Águas de São Pedro. **Anais...** Brasília: ANPEC. v.2, p.579-602.

- ROLIM, C. F. C. (1990). **Crise econômica e sistema urbano: a trajetória espacial da crise brasileira do início dos anos oitenta**. São Paulo: USP/FEA. (Tese de doutoramento).
- ROLIM, C. F. C. (1991). Foz do Iguaçu: ensaio interpretativo sobre a formação de um complexo turístico-exportador. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4. **Anais...** Salvador.
- ROLIM, C. F. C., CARLEIAL, I. M, SMITH, R. (1989). Divisão inter-regional do trabalho no Brasil: da forma a inquietação. In: CARLEIAL, L. M., NABUCO, M. R. **Transformações na divisão inter-regional do trabalho no Brasil**. Fortaleza/Belo Horizonte: CAEN/CEDEPLAR. p.115-140.
- ROLIM, C. F. C., CARLEIAL, L. M. F. (1990). A integração desintegradora: estudo de caso do complexo agroindustrial do algodão no Ceará. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 18., Brasília. **Anais...** Brasília: ANPEC, v.3, p.1103-1122.
- SALM, C. et al. (1987). **O mercado de trabalho brasileiro: estrutura e conjuntura**. Rio de Janeiro: MTb/UFRJ-IEI.
- WILLIANSO, J. (1989). **A economia aberta e a economia mundial: um texto de economia internacional**. Rio de Janeiro: Campus.