REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

VOL. XXIV

1972

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

COMISSÃO DE REDACÇÃO

DIRECTOR DA FACULDADE DE DIREITO

Presidente do Conselho do Instituto Jurídico

RAUL VENTURA

Director da Secção de Ciências Históricas

PEDRO SOARES MARTÍNEZ

Director da Secção de Ciências Económicas

ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA

Director da Secção de Ciências Políticas

PAULO CUNHA

Director da Secção de Ciências Jurídicas

Doutor Fernando Emygdio da Silva 5

DOUTRINA

Sociedades complementares, pelo Prof. RAUL VENTURA ... 13
Fusão e cisão de sociedades, pelo Prof. RAUL VENTURA 23
L'obligation alimentaire en droit comparé, pelo Prof. JOÃO DE CASTRO MENDES 51
A revisão constitucional de 1971 e as fontes de direito internacional, pelo Prof. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA 85
A prática parlamentar britânica (Alguns textos), pelo Prof. DIOGO FREITAS DO AMARAL 101
Os capitais e a integração económica, pelo Lic. ANTÓNIO LUCIANO DE SOUSA FRANCO 145

DISCURSOS

Linhas gerais do Processo Civil Português, pelo Prof. ADELINO DA PALMA CARLOS 313

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Seguro de responsabilidade civil em matéria de acidentes de viação, pelo Prof. FERNANDO PESSOA JORGE 371

VIDA INTERNA

Ano lectivo de 1971-1972 397
Ano lectivo de 1972-1973 411

OS CAPITAIS E A INTEGRAÇÃO ECONÓMICA (*)

I

SOBRE O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO

1.1. Em nosso entender, a novidade da palavra integração (1) não esconde a intemporalidade da ideia. Muito convém observar que, de certa maneira, toda a evolução das economias nacionais apresenta fenómenos de «integração», consistentes na progressiva ou súbita redução à unidade de variadas economias: há a integração de economias de subsistência na da cidade antiga; existia a integração de economias urbanas nos Impérios, quando estes eram mais do que sujeição militar, mesmo interessada (por razões tributárias) na manutenção das antigas barreiras económicas; à desintegração da Alta Idade Média correspondeu uma lenta e progressiva inte-

---

(*) O presente artigo foi extraído de uma tese do curso complementar de ciências político-económicas, apresentada nesta Faculdade no ano lectivo de 1964-1965. Apesar de apenas ter podido ser revisto em aspectos de pormenor e de se haver procedido a ligeiríssima actualização bibliográfica, o essencial corresponde ao que então se escreveu. Julgou-se, apesar de tudo, que — dada a falta de tratamento do tema — poderia apresentar ainda algum interesse.

(1) Cfr. Paulo de Pitta e Cunha, *A integração económica da Europa Ocidental*, cap. I, págs. 13-51. Procuramos não repetir o que aqui se encontra exposto, salvo quando diferentes exigências nos levaram a desenvolver pontos aí incidentais ou quando tivermos de levantar discordâncias: é que tudo quanto agora se diz visa apenas fornecer um quadro teórico para o estudo da inserção dos capitais num esquema de integração económica.

gração entre as várias economias fechadas, que culminou com a formação económica dos espaços nacionais (2) nas épocas moderna e contemporânea. Por algum motivo o *Zollverein* — o mais recente destes fenómenos (3) — é justamente apontado como precursor das modalidades de integração europeia. Não se nega, contudo, que o interesse dos modelos históricos é hoje algo limitado: os problemas levantados, em estruturas económicas altamente capitalizadas e complexas, como são as actuais, apresentam-se muito diversos dos da cidade antiga: basta que, naquela, o único meio de integração era o levantamento de barreiras aduaneiras; a mão-de-obra encontrava dificuldades em deslocar-se, por razões políticas e pela insegurança e carência dos transportes; as mesmas deficiências de transferência e comunicação sempre limitavam a estrutura do mercado, em razão de parâmetros geográficos restritos. Muito menos no campo dos capitais esta análise traria contributo útil ao esforço feito, em virtude da distinta estrutura da produção, da falta de ordenamento dos planos à escala global e da inexistência ou incipiência de capitalismo financeiro e de técnicas de produção capitalistas.

A razão de se entender que o esquema da integração nasceu «sem antepassados» reside, segundo cremos, em deficiências da meditação económica coetânea (4); no

---

(2) Prof. João Lumbrales, *Economia Política*, vol. I, pág. 28; Predöhl, *Economia Internacional*, págs. 43-69 (onde se dá uma visão muito correcta deste processo de integração nacional). Cfr. André Marchal, *L'Europe solidaire*, págs. 192 e seguintes.

(3) Pitta e Cunha, *A integração económica da Europa Ocidental*, págs. 69-83.

(4) Como observa Heilbronner, in *The Worldly Philosophers*, Nova Iorque, 1953.

predomínio do elemento político naqueles fenómenos; e também no carácter transitório do processo de integração. Este apenas assume relevância enquanto se está processando: quem se lembra hoje de que Portugal continental se encontra integrado, mas nem sempre o esteve? O objectivo conseguido confunde-se com a criação de uma nova unidade económica — a não ser que se avance para arranjos parcelares, como os tentados ùltimamente (um pouco por toda a parte (5)). Com estes, porém, de duas uma: ou se deterioram com o tempo, ao sabor das crises, dos interesses particularistas e dos choques políticos; ou evoluem para outra forma, mais completa, de integração com significado político.

1.2. O núcleo primário da *integração* reside no que a sua estrutura e etimologia nos sugerem: integrar será tornar inteiro, íntegro, reunir num todo (6), estabelecer

---

(5) Do chamado «mercado comum da África Central» ao «Mercado Comum da América Central», «Mercado Comum da África Meridional» — que muitas vezes são tão pouco *mercados comuns* como um suposto «mercado comum de armamentos...». Cfr. Dell, *Trade blocs and common markets*, e M. Sanchez Sarto, *Los procesos de integración económica en Europa y en América Latina*, in *Investigación Económica* (México), 1953, págs. 233-246.

(6) Cfr. Foulquié, *Dictionnaire du langage philosophique*, Paris, 1962, s. v.; e A. Cuvillier, *Nouveau vocabulaire philosophique*, Paris, 1960, s. v. — «conjunto dos fenómenos pelos quais se constitui a unidade orgânica dum ser vivo, dum sistema mental, duma sociedade». Cfr., ainda, Régis-Jolivet, *Vocabulaire philosophique*. Não aludimos à integração matemática, da arquitectura e das Ciências da Natureza, por nada nos ajudar (cfr. os vocábulos respectivos na *Enciclopédia Verbo*, s. v.). Até no Direito, «integrar uma norma» é, de algum modo, completá-la.

uma dependência mais estreita entre os componentes (7). A referência aos seus aspectos nas ciências sociais possibilitará pesquisar os traços característicos dum fenómeno social, de estrutura analógica; e determinar a base dum conceito económico operacional.

Para os sociólogos, a ideia de integração (8) concretiza-se, como diz Recasens Siches, no «último resultado cultural do processo de assimilação recíproca ou plurilateral entre múltiplos e variados modos de vida». Ou será antes, doutro ângulo, «o processo de coordenação de várias classes, grupos étnicos ou outros elementos distintos de uma sociedade num todo unificado» (9).

Em política, esta noção, ora aparece muito presa à federalização ou supranacionalidade (10), designadamente na Europa Ocidental (11); ora designa a parte que o Estado tem no processo de unificação de uma sociedade, tendente a fazer dela uma cidade harmoniosa,

---

(7) Lalande, *Vocabulaire philosophique*, ed. cit.; Lalande observa aí, a propósito dos três sentidos da expressão na filosofia de Spencer — mas com alcance geral — que o termo «entrou na língua corrente em sentido muito vago, e com uma tonalidade de respeito e de admiração análoga à que se liga muitas vezes à «Vida» ... O *The English Oxford Dictionary* fala da criação de um todo pela adição de elementos separados.

(8) Recasens Siches, *Tratado general de sociologia*, México, 1960, pág. 399. Já aqui encontramos a dualidade processo-objectivo.

(9) *Dictionary of Sociology and Related Sciences*, ed. Fairchild, Patterson, 1962, s. v.. Cfr. o *Traité de Sociologie*, dirigido por Gurvitch, vol. I, Paris, 1967.

(10) Pitta e Cunha, *O movimento político europeu e as instituições supranacionais*, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 125 (Abril de 1963), págs. 109 e segs.; Prof. André Gonçalves Pereira, *Curso de Direito Internacional Público*, Lisboa, 1964, págs. 80 e segs. e 366 e seguintes.

(11) Ernest B. Haas, em *Teorías contemporaneas sobre las relaciones internacionales* (trad.) por Stanley H. Hoffmann, Madrid, 1963, págs. 279 e seguintes.

formada duma ordem sentida profundamente pelos seus membros (12) — constituindo então, para autores como Duverger, o fim supremo da política, realizável pela definição de normas, pela organização colectiva, pela educação dos cidadãos e pelo uso da coacção (13).

O conceito de integração económica é analógico destes (14) — designadamente quanto aos movimentos de unificação regional, nascidos na Europa (15). Então, com certa tonalidade valorativa (16), advogou-se a integração económica internacional (ou inter-regional): decerto se partia duma larga base histórica ou natural (só se pode reduzir à unidade o que para ela tende, por qualquer motivo); e a partir da desejabilidade de tal escopo, por si ou conjugado com fenómenos periféricos de distinta natureza, pretendia-se reintegrar o que já estivera unido, ou evitar a desintegração de unidades económicas solidárias ou complementares. Este mínimo de condições de viabilidade é, porém, vago demais para o nosso objectivo; e importa delimitar com rigor os seus requisitos, por entre a fluidez e imprecisão de boa parte dos autores e de tantas declarações e instrumentos políticos.

---

(12) Maurice Duverger, *Introduction à la Politique*, Paris, 1964, pág. 275; cfr. Doutor João Pereira Neto, *Angola — meio século de integração*, págs. 21-22. A definição proposta traduz uma tentativa de síntese, feita por nós.

(13) *Op. cit.*, págs. 275-290 e segs. (sobre as formas de pseudo integração).

(14) Mesmo quando reportado à empresa, abrangendo (embora por uma restrição convencional) a concentração chamada «vertical».

(15) Sobre a evolução histórica das suas modalidades, cfr. Streeten, *Economic integration — aspects and problems*, págs. 11-13.

(16) Streeten, *op. cit.*, pág. 13. Pode ser usada, claro, apenas de modo descritivo.

1.3. Para muitos, integração e formação dum mercado único (17), através da liberalização das trocas internacionais, vêm a consistir numa e a mesma realidade. No entanto, isto não permite diferenciá-la da cooperação internacional (o que é de toda a vantagem, pois parecem ter espíritos diferentes e ser formas distintas de organização); e esquece ainda que a integração actual representa um fenómeno não necessàriamente coincidente com a teoria clássica do comércio internacional. Tentaremos explicar de seguida estes dois pontos.

A cooperação económica internacional (18) revela-se nos fenómenos (organizados ou meramente bilaterais) que se têm verificado na vida internacional, em ordem à consecução de melhores condições de intercâmbio e à promoção do desenvolvimento dos povos menos evoluídos, pelo auxílio dos mais progressivos ou de instituições especializadas. Algumas vezes a cooperação escolhe como meios a criação de um sistema de liberalização de pagamentos e transferências (OECE); ou visa consolidar a liberdade do comércio internacional, através do estabelecimento de um mercado único de vários pro-

---

(17) Cfr. Pitta e Cunha, *A integração;* e R. Aron, cit. in Streeten, *European integration*, pág. 14 («as transacções entre dois indivíduos, um em cada uma das duas unidades, assemelham-se estreitamente às transacções entre dois indivíduos da mesma unidade»: restringe a integração a um aspecto «comercial» e «liberal», que, como veremos, são ambos insuficientes).

(18) Teixeira Pinto, *Cooperação e coexistência*, págs. 33 e segs.; Perroux, *La coexistence pacifique*, vol. I, pág. 1. Não obstante, nota Pitta e Cunha, a expressão *integração* nasceu para designar formas de cooperação... (*op. cit.*, págs. 14-15). Pode ver-se em Reuter (*Les institutions internationales*, 2.ª ed., Paris, 1963, págs. 278, 288 e segs.) uma resenha dessas organizações, que também inclui o Benelux e a EFTA. Cfr. Casari, *La cooperazione economica internazionale*, págs. 37 e seguintes.

dutos, da restrição das limitações quantitativas e direitos aduaneiros, da proibição de novos obstáculos à livre circulação internacional e da generalização da cláusula da nação mais favorecida (caso do G. A. T. T.). Visa outras vezes, abandonando as vias liberais, estabelecer condições de igualdade entre os níveis de desenvolvimento dos vários povos, através de estudos técnicos (Comissões das Nações Unidas), da promoção de maior capitação e volume absoluto de auxílio aos subdesenvolvidos (O. C. D. E.), ou da concessão directa desse auxílio (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) — mas sempre de modo pragmático, mais maleável que os processos de integração.

A integração tem-se distinguido destes fenómenos (19) porque eles pretendem fomentar uma colaboração de políticas, tendente à elevação do rendimento e das condições de vida dos mais fracos, ou à diminuição das barreiras entre várias economias, fazendo continuar ambas as unidades ou espaços económicos separados; enquanto na integração se visa fazer desaparecer as barreiras existentes entre elas. A cooperação, no campo dos capitais (20), consistirá, simplesmente, na abolição das

---

(19) Bela Balassa, *Teoria da Integração Económica*, pág. 12. Apesar das diferenças de qualidade e quantidade entre uma e outra modalidade de colaboração (quando internacionais — mas o esquema é extensivo à integração inter-regional), é por vezes difícil separar com rigor o que, das experiências de cooperação, passa às de integração: cfr. o Parecer da Câmara Corporativa n.º 30 VI, de 13 de Abril de 1960, em *Portugal e a cooperação económica europeia*, págs. 58 e segs.. Nem se pode dizer que a cooperação visa manter as unidades cooperantes distintas — pois ela pode preludiar certas modalidades de integração.

(20) Benham, *Assistência econômica aos países subdesenvolvidos*, págs. 74 e seguintes.

dificuldades de transferência de capitais (a que se dedicou a U. E. P., no seguimento dos esforços de liberalização da O. E. C. E.); e no fornecimento aos países necessitados de disponibilidades financeiras, por organizações internacionais ou internas (21). Na estrutura, quer a liberalização, quer a criação de instrumentos comuns de fomento, não se distinguem de idênticas modalidades, inseridas no processo de integração económica; apenas da sua conexão com o conjunto mais amplo de medidas que o constituem e do alcance que aí assumem, é lícito concluir pela sua especificidade. Mas do que se trata aqui é de diferenciar cooperação e integração, a primeira simples expressão de solidariedade, a última de unidade: chega, para tanto, o que fica dito.

1.4 A visão mais corrente da integração parte da concepção clássica do comércio internacional e das suas unidades de base. Para os clássicos, designadamente Stuart Mill e Cairnes (22), nação é uma região no interior da qual os factores de produção são móveis, mas em que a mobilidade destes pára ou se reduz de modo

---

(21) Bela Balassa, em *loc. cit.*, esquece este aspecto tão importante da cooperação, dando uma visão incompleta da distinção em causa.

(22) Cfr., por todos e com bibliografia, Barre, *Economie Politique*, vol. II, pág. 465 (onde se aponta que, para Ricardo, era menos do que isso: um espaço geográfico, com factores naturais); Byé, *Relations economiques internationales*, págs. 3-9. Não tem interesse falar aqui da nação-empresa dos mercantilistas. Centrado no fenómeno de integração, Svennilson, in *The Economic Consequences of the Size of the Nations*, págs. 4-13, faz uma análise útil, embora muito incompleta: acentua os factores político, cultural e institucional, como base da integração duma economia. Jacques Wolff, em *Sociologie Economique*, págs. 205-251, trata exaustivamente da matéria; veja-se ainda Jacques Mérigot, *La nation dans la pensée economique*, in *Economie contemporaine*, Junho-Setembro de 1950.

muito sensível (qualitativamente diferente e quantitativamente notório) na fronteira — devido a restrições qualitativas ou quantitativas, a direitos aduaneiros ou a outros obstáculos de ordem jurídico-política. Ainda dentro da óptica clássica, Ohlin (23) vê a economia entre as nações como um sistema de vários mercados com preços diferenciados, constituindo apenas um aspecto da localização económica (24), a qual igualmente se manifesta nas relações inter-regionais (dentro dum mesmo país).

Fora da perspectiva clássica, Perroux (25) acentuou as solidariedades institucionais que agrupam esse centro de actividades económicas heterogéneas, que é a Nação, delimitado pelas fronteiras aduaneiras e sujeito a políticas comuns, objectivos de desenvolvimento solidário e complementaridades específicas entre os seus componentes; chegando mesmo a reputá-la uma «constelação de pólos» (26). Apesar de Perroux acentuar igualmente a descontinuidade territorial, nele encontramos, por vezes, a ideia de Nação substituída, para efeitos como o de desenvolvimento, pela de pólo de crescimento. O pólo pode chegar a superar a Nação, na medida em que, funcionando como centro de atracção e repulsão para as actividades económicas circundantes, revista um carác-

---

(23) Na obra *Interregional and international trade*. Parece transitar da imobilidade relativa de factores à inalterabilidade relativa de preços; a extensão à economia inter-regional, sendo as regiões definidas pelos mercados, representa um passo para a definição puramente económica da nação.

(24) Cfr., também, Ponsard, *Economie et espace*, págs. 307 e seguintes.

(25) *L'Europe sans rivages*, págs. 281-327; *La coexistence pacifique*, vol. I, pág. 21; vol. II, págs. 198 e segs. e *passim*.

(26) *La coexistence*, vol. II, pág. 301. Adiante nos pronunciaremos sobre esta noção, em quanto nos interessa aqui.

ter supranacional; será, então, instrumento de desintegração (27). Em todo o caso a descontinuidade territorial (não do mero espaço geonómico de Perroux, mas do espaço económico e social), pode colocar-se, ao nível nacional como ao da região autónoma, que é a colónia ou província ultramarina não contígua; mas também ao da região econòmicamente polarizada.

Com base nesta situação — caracterizada sobretudo em relação à mobilidade «natural», que estabeleceria os equilíbrios para além de factores de distorsão (de ordem jurídica, política e social) num espaço económico potencialmente contínuo à dimensão do Universo (28) — a economia internacional encara o problema das relações internacionais. Nesse espaço, segundo os clássicos, apenas as diferenciações de recursos naturais e artificiais, as distâncias e os obstáculos geográficos às comunicações, introduziam naturalmente factores capazes de criarem zonas económicas separadas, quer através das diferenças de custos, quer por alterações de oferta e da procura (29). Tal economia viria a ser regida por automatismos, capazes de possibilitarem as trocas entre os vários circuitos semi-autónomos, produtores e consumidores; ao contrário dos mercantilistas e dos modernos defensores de polí-

---

(27) *La coexistence pacifique*, vol. II, pág. 367. A desintegração dos pólos (pág. 401) pode ser uma forma de promover a integração (*ibidem*, pág. 488).

(28) No qual apenas os custos de transporte e transferência e as preferências de agregação de factor a factor determinariam a localização da produção, como do consumo.

(29) Quer, para os pós-keynesianos, pela dinâmica dos rendimentos (que parece assentar numa concepção intermédia entre a dos clássicos e a de Perroux) — cfr., *v. g.*, Almeida Garrett, *Pagamentos internacionais*, págs. 143 e seguintes.

ticas de autarcia e auto-subsistência isolada, o comércio internacional devia liberalizar-se, de modo que cada um importasse o que lhe era possibilitado pela aplicação dos seus recursos aos produtos em que comparativamente teria maiores vantagens (30).

Não se discute agora se através do mecanismo normal do comércio internacional é ou não possível integrar distintas economias (31); o que se visa provar é que o mecanismo da especialização através das razões de troca, se apresenta inspiração semelhante à da integração «liberal», não pode confundir-se com esta: ele supõe a distinção, em todos os campos, entre as suas unidades de base — e não aquele processo de total ou parcial unificação de estrutura que a ideia de *integração* exige.

1.5. O âmbito da noção de integração económica, como modernamente se vem processando, parece-nos que deve ser concebido em termos de espaço (32). Este, segundo cremos, não assume em economia qualquer significado específico: os fins da análise — consideração de dada estrutura ou fenómeno homogéneo, elaboração dum

---

(30) Não cuidamos agora das limitações e defeitos desta teoria, que podem ver-se enunciados, além das obras de Myrdal citadas adiante, em: Pereira de Moura, *Lições de Economia*, pág. 400; Vanek, *International and interregional economics*, págs. 291-292; Predöhl, *Economia internacional*, págs. 165 e segs.; Byé, *Relations économiques internationales* (2.ª ed.), págs. 138 e seguintes.

(31) Mesmo então, porém, o comércio internacional seria um *meio*, utilizável para vários fins — entre os quais o da integração.

(32) Cfr. Ponsard, *op. cit., passim;* Rui Nunes, *Espaço e desenvolvimento*, pág. 251; Perroux, *L'Europe sans rivages*, págs. 351 e segs.; *Economie Apliquée*, Jan.-Mar. 1950, págs. 225 e segs.; A. Marchal, *L'Europe solidaire*, págs. 62 e segs., e *L'intégration territoriale*, cap. I. Outro é o âmbito da integração social (os grupos) ou da política (o Estado). No entanto, cfr. Alberto Xavier, *As desigualdades internacionais...*, IV, § 2.º-*b*).

plano, âmbito duma decisão ou dum efeito — é que permitem que o situemos em relação a distintos pontos de vista (33). Em todo o caso, se bem que uma análise em termos de efeito de domínio faça ressaltar o plano, a actuação das forças e as relações entre estruturas no «quadro» constituído pelo espaço geonómico (34), o estudo da integração económica não pode desprezar o espaço que Perroux chamou «banal», sem as fronteiras, com suas limitações (artificiais, conceda-se: mas efectivas). Conforme o objectivo da análise, assim a delimitação do espaço adoptada variará: pode tomar como fulcro o espaço a que se reporta um plano, ou o da irradiação dos pólos de crescimento ...

O mesmo se passa com a integração, conforme as unidades em que — neste âmbito — se processa. Ela não abrange apenas a economia internacional (35) — mas igualmente focos de organização de base nacional, uma vez que, ao menos, se não demonstrou que fenómenos de afim natureza sejam excluídos da sua incidência, quando processados adentro das fronteiras. Dentro delas actua um centro autónomo de efeitos (36) económicos — determinado essencialmente por formas peculiares de

---

(33) Só com estas limitações aceitamos a análise de Perroux — aliás, não exaustiva. E porquê restringir a ideia de «espaço económico» a algumas dessas modalidades?

(34) Perroux e A. Marchal, *op. loc. cit.*.

(35) Ao contrário do que vemos, *v. g.*, em Balassa (*op. cit.*, pág. 12), mesmo se interpretarmos *Estado* de forma a abranger as regiões. Também o Dr. Pitta e Cunha (*A integração*, pág. 32) evita uma noção geral.

(36) Não dizemos de decisões — pois não parece que as haja da Nação. Assim nos aproximamos mais dos clássicos que de Perroux: os centros externos de abastecimento da nação, dela dependentes na perspectiva que ele adopta, parecem-nos claramente excluídos do seu âmbito para a análise da Economia Internacional.

estrutura: estas, porém, são consequência das causas, poderosas embora acidentais, que os clássicos acentuaram estar na origem do fenómeno económico *país* ou *nação,* numa óptica económica — e a supressão destas implica uma reconversão ou alteração estrutural (37).

Esta noção de espaço não se determina, contudo, por razões de mera contiguidade geográfica ou territorial, como certas doutrinas do «regionalismo» têm defendido (38): uma consideração simplificada dos custos de transporte (39) e da contiguidade territorial, quiçá continental, pode facilitar materialmente a integração. Mas, com uma boa infra-estrutura de transportes, pode haver maior complementaridade (de dimensão, de organização e até de estrutura natural) entre «regiões» ou «países» geogràficamente descontínuos ...

Tomando como base as ideias expostas, integração será sinónimo de «unidade do espaço económico». Esta ideia carece ainda de explicitação. Numa primeira limitação, ela não pode suprimir os elementos, relativos e quantitativos, que projectam o espaço na vida económica: a influência da localização nos custos, nos preços e na constituição das unidades regionais; a formação de mercados regionais localizados de determinados produtos; certas complementaridades, de empresas e mercados; etc.. Tão só visa desvanecer os elementos absolutos e qualitativos, em razão dos quais — por se achar colocada num dado território — uma unidade económica

---

(37) Cfr. A. Marchal, *L'Europe solidaire,* pág. 13.

(38) L. Brocard, cit. e seguido por A. Marchal, in *L'Europe solidaire, passim* (sobretudo págs. 74 e segs.).

(39) Que *podem* ser maiores de S. Francisco para Nova Iorque, através dum espaço contínuo, que de Portugal para França...

se não acha em igualdade com outra, diferentemente situada: tarifas, contingentamentos, diferenças de condicionamento, distinto acesso aos factores, tributos e custos sociais diferenciados, políticas estaduais distintas, inacessibilidade de estabelecimento ... (40).

É esta conceptualização que temos de desenvolver, em ordem ao estudo do papel do capital no fenómeno que delimitámos, de modo capaz de unificar as distintas concepções e formas de que se reveste.

1.6. Não obstante o que antecede, a integração, apesar de ter significado e estrutura puramente económicos, só como parcela componente de um processo muito mais amplo pode ser entendida de forma correcta.

Por um lado, as experiências, internas como internacionais, tendentes a realizá-la, hão-de ser nos nossos dias acompanhadas de medidas de coordenação política, mais ou menos importantes, mas sempre (ao menos no seu aspecto negativo (41)) restritivas dos poderes das uni-

---

(40) Para o Dr. Paulo de Pitta e Cunha (*op. cit.*, pág. 32), a integração internacional traduzir-se-ia na formação de uma economia plurinacional de grande espaço, através dos meios de liberalização e da harmonização política do conjunto. Pode porém, perguntar-se se a economia nacional só seria susceptível de integração quando se tratasse de economia nacional de *grande espaço*... Por outro lado, mesmo dando de barato a relatividade da ideia de grande mercado (nota 34-a) — que é sempre inaplicável ao *Comecon* —, há que entender não ser impossível um movimento de integração entre, *v. g.*, Mónaco e São Marino; e, por outro, quando Havai se integrou na economia americana, já existia um grande espaço. Observe-se que esta acção, pelo critério usado, é inservível para a *integração* interna — que também é integração ... A optimização, que resulta da integração, é possível a qualquer nível de integração — não existe para ela limiar inicial susceptível de ser adoptado numa definição com finalidades científicas.

(41) Cfr. Tinbergen, *International Economic Integration*, págs. 96 e seguintes.

dades económicas menores, em ordem à criação da unidade maior integrada.

Por outro lado a sua base só se distanciará dos simples tratados comerciais — embora multilaterais — quando (mesmo que se trate de uma mera integração das trocas de produtos) tender à criação de novas solidariedades institucionais, que permitam, nas suas modalidades extremas, a coordenação e harmonização mais perfeitas, quando não a unidade das políticas económicas (42).

Inversamente, todas as formas de integração ou unidade política que pretendam ser duradouras, precisam de se projectar no campo económico — sob pena de as oposições (ou apenas a carência de solidariedade) entre os interesses das comunidades a integrar destruírem os processos políticos que as realizam.

1.7. Os fenómenos de integração têm surgido sobremodo na vida económica internacional; mas isso não significa que só aí assumam sentido. À escala nacional, como à internacional, a integração espacial traduz-se no reforço dos vínculos entre os elementos integrantes do conjunto — tanto regional, como nacional, como supranacional, ou mundial (43).

Pode, no entanto, acontecer que as vantagens puramente económicas que certo tipo de integração traga a

---

(42) V. Sannwald e Stohler, *Economic Integration*, págs. 97 e seguintes.

(43) Os princípios expostos radicam, por um lado, numa ideia de subsidiariedade entre comunidades mais próximas e mais distantes; e, também, no reconhecimento duma comunidade do género humano (dos homens como tais), cujas formas de estabelecerem solidariedades podem ser compatíveis com estados de crise da sociedade internacional pròpriamente dita. Cfr. a *Pacem in Terris*,

determinada comunidade, não sejam compensadas pelas suas exigências políticas; enquanto outros processos de unificação espacial, porventura mais aleatórios, serão determinados por imperativos de grau superior — social ou político. Assim, a inexistência de ramificações extra-europeias, profundas afinidades culturais e históricas e a carência das respectivas estruturas económicas, assim como a efectiva existência de radicado «ideal europeu», inclinam a Bélgica para um esquema de integração institucional europeia (44); mas pode ser que, apesar da conveniência económica, derivada da estrutura do respectivo comércio externo, das complementaridades produtivas e energéticas, dos movimentos populacionais e da situação geográfica, a Suíça e a Áustria (45) prezem mais o valor da neutralidade política — mantido em certo momento por formas de pura integração comercial, como a E. F. T. A. — que todas estas vantagens económicas. Apesar de pretendermos ver o problema de um prisma económico, considerar-nos-íamos deformados se o fôssemos colocar num mundo à parte, ou se só com base

---

parte III, § 131 — e sobre ela, Pereña Vicente, *Comunidad y autoridad supranacional*, em *Comentarios a la Pacem in Terris*, ed. Bac, Madrid, 1963, págs. 541 e segs.; J. António Carrillo, *La comunidade mundial, fundamento del derecho de gentes*, em *Comentarios universitarios a la Pacem in Terris*, Madrid, 1964, págs. 49 e segs.; Martin-Artajo e Mostaza, em *Comentarios a la Mater et Magistra*, Madrid, 1963, págs. 641 e segs.; muitos discursos de Pio XII, *v. g.*, os de 11 de Novembro de 1948 e 13 de Outubro de 1955 (em *Doctrina Pontificia — Documentos Políticos*, Madrid, 1958); J. L. Gutiérrez-García, *Conceptos fundamentales en la doctrina social de la Iglesia*, vol. I, Madrid, 1971, págs. 298 e seguintes.

(44) Vejam-se os estudos (*hoc sensu*, o de La Vallée Poussin, onde, a págs. 91-92, se acentua que *ainda* a integração belgo-luxemburguesa está incompleta) insertos em *L'unification économique de l'Europe*.

(45) Cfr., J. Freymond, *La Suisse et l'Europe*, op. cit., págs. 139 e seguintes.

em juízos endógenos o julgássemos, sugerindo com isso a aceitação de tábuas de valores que rejeitamos.

A orientação proferida leva, pois, a tomar posição sobre uma questão de alcance fundamental: a da natureza política da integração económica; ou antes, diríamos, para evitar uma deficiente formulação do problema, dos factores políticos da integração económica (46).

Se concordarmos com Streeten em que é superficial a distinção entre integração política e integração económica (47), nem por isso vimos afirmar, como é frequente, que a integração económica tem autênticamente natureza política (48). Nem toda a integração internacional implica a criação de autoridades supranacionais; nem toda a integração interna introduz qualquer alteração na estrutura do Estado a integrar. E não parece razoável restringir a noção de integração às suas formas mais nobres, cumprindo estendê-la mesmo à criação de um mercado único de bens e serviços.

Simplesmente, estes argumentos não bastam para dissociar integração económica e integração política (como integração social), adentro do mesmo âmbito geográfico. Pois até uma zona de comércio livre supõe medidas de coordenação de políticas económicas (vejam-se os artigos 14.°, 15.° e 16.° do Tratado de Estocolmo); e a diferenciação de políticas económicas, relativamente aos factores de produção, provoca distorções relativas de

---

(46) Cfr. André Marchal (*L'Europe solidaire*, págs. 221 e segs.), que, falando deste «falso problema», mostra os perigos duma solução puramente política e as carências da totalmente económica.

(47) *European integration* ..., pág. 11.

(48) Vejam-se os elementos citados em Pitta e Cunha, *op. cit.*, págs. 42-44; a opinião extrema é seguida, quanto à Europa, por variados internacionalistas.

concorrência, modificando a «igualdade no espaço» que caracteriza a integração. E é ainda das concepções políticas dos seus agentes que depende a sorte dos tipos de integração de grau menor: pois, provado como parece que eles não realizam os seus objectivos últimos (uma perfeita unidade territorial) pela só liberalização da concorrência, tenderão a estender-se aos factores de produção; e, destes, evoluirão para as políticas económicas ... — o que só determinadas concepções das relações internacionais podem aceitar.

No que se refere à integração económica nacional, há motivos adicionais: apesar da inexistência de problemas de supranacionalidade (49), ela é um objectivo da política dos órgãos dirigentes da actividade económica, determinando-se pelos factores que nesta pesam e por finalidades de unidade nacional, de equilíbrio regional ou participação de todos na prosperidade comum. O que, tudo, a cada passo topa com irreversíveis opções políticas.

1.8. A integração económica abrange (50) dois momentos complexos de um fenómeno evolutivo — designando um ou outro, ou a conjunção de ambos.

a) Em primeiro lugar, um determinado objectivo final — que poderemos designar como o *estado de inte-*

---

(49) O que não quer dizer não os haja de federalismo: Hicks e outros, *Federalism and economic growth in underdeveloped countries*, págs. 11-16.

(50) Bela Balassa, *Teoria da integração económica*, pág. 12; Streeten, *Economic integration*, págs. 13 e segs., fala da integração em termos de meios e em termos de fins. Note-se que, nas duas definições de integração sociológica atrás apresentadas, já estes dois aspectos eram patentes — embora não no ângulo espacial que nos parece ser específico da integração económica.

gração. Conforme as concepções preferidas, este será a simples e total liberalização, ou a optimização dos recursos dos membros do conjunto, ou a coordenação dos planos económicos dos sujeitos económicos, ou a criação de um espaço geonómico unitário, ou a realização da unidade política, ou a maior igualdade de rendimento, a liberdade de escolha, a realização de igualdade de oportunidade para todos ... Em todo o caso, expressões distintas da ideia de unidade (realizada no espaço económico), que afirmámos antes. Cabe observar apenas que, uma vez alcançado o seu objectivo, a integração perde especificidade.

b) Este objectivo não é viável, as mais das vezes, de maneira súbita e imediata, pois perturbaria o funcionamento dos mecanismos económicos nas unidades a integrar (51). A sua consecução gradual opera-se através dum conjunto de medidas políticas, que visam, pela manipulação de variáveis estratégicas da conjuntura e pela gradual modificação das condições de estrutura, atingir (segundo fases escalonadas) o estádio final: em suma, um *processo de integração,* pré-ordenado à finalidade escolhida.

A questão de saber se, ultrapassados os momentos transitórios da integração, o mecanismo institucional deve limitar-se a garantir as condições de concorrência, reduzindo-se a nada o elemento político da integração, su-

---

(51) Até em países de forte constituição competitiva, pois existem diferentes estruturas da produção, tributações indirectas e custos que distorceriam a concorrência, políticas económicas diferenciadas, vinculações externas, políticas de subvenções com fundo alcance social, distintas situações monetárias e financeiras ...

prido pelo automatismo das trocas — depende da posição, intervencionista ou liberal, que se prefira acerca do que é este fenómeno.

Quanto aos meios adoptados para realizar a integração económica, são eles de duas espécies distintas: os negativos (52) — tendentes a abolir as restrições ao intercâmbio entre as regiões a integrar — e os positivos — que intentam harmonizar as políticas económicas do conjunto e os respectivos graus de desenvolvimento. É então possível considerar indispensável ao fenómeno da integração a existência de uma política positiva, com as características apontadas (53), ou julgá-lo realizável por medidas de simples liberalização, como as defendidas pelos livre-cambistas, com base na concepção clássica do comércio internacional (54).

Parece-nos que a teoria clássica do comércio internacional possibilita efectivamente o estabelecimento de uma unidade económica integrada: haverá então optimização do produto global pela especialização regional; e para cada um dos participantes, através da vantagem comparativa que advém, verificar-se-á igualmente melhor aproveitamento dos recursos através da sua redistribuição relativa ao longo do espaço parcialmente integrado. Dizemos *parcialmente,* porque numa época de planejamento generalizado, este vem a introduzir distorções na

---

(52) Pitta e Cunha, *op. cit.*, págs. 33 e seguintes.

(53) É o que defende Perroux, por ex.: cfr. *Análise Económica,* n.º 7/8 (Fevereiro de 1959).

(54) Viner (*International trade and economic development*) defende a liberalização, mesmo para além dos desenvolvidos. Até Myrdal (*An International Economy*, cit. *infra*) acha possível essa forma de integração, mas só entre os países evoluídos.

maximização do produto global — através de medidas visando o desenvolvimento equilibrado, mas só em cada parcela. Por outro lado, a existência de países subdesenvolvidos entre os componentes do espaço a integrar, torna imposível a concorrência indiferenciada entre suas unidades produtoras com optimização do produto (salvo de forma assimétrica, condicionada pelo efeito de domínio): como notaram Prebisch e Myrdal, a progressiva deterioração das razões de troca e a especialização no fornecimento de matérias-primas e produtos primários, bem como a sua dependência dos mercados externos, tendem a acentuar a distância que os separa dos países desenvolvidos, usando para isso até a liberalização que consideramos. Em tais hipóteses, será inviável visar uma integração que não tenha em si o cerne dum forte intervencionismo nivelador.

Esta posição matizada vem ainda a resolver-se noutra verificação: numa integração em que só longìnquamente se procurem fundir as zonas a integrar, a solução puramente liberal, aberta porventura ao exterior, é a que melhor se compadece com as exigências do comércio internacional e com a debilidade das formas de solidariedade que se deseja estabelecer; pelo contrário, uma forte institucionalização divide o panorama internacional em blocos federados, que não dispõem das possibilidades de reorganização económica que dentro do agregado nacional se manifestam. Será então preferível a integração puramente liberal — sempre que a sua raiz seja internacional. Ao contrário, na integração nacional é hoje imprescindível a sua conexão com medidas políticas — inspiradoras do intervencionismo que rege até os Estados mais liberais. No entanto, quer por

os seus fundamentos serem mais sólidos, quer por poder fàcilmente alcançar a forma de união económica, a sua contrapartida acha-se na criação duma unidade estadual nova (ou mais perfeita); e as suas desvantagens não superam as de existirem, hoje em dia, nações na comunidade económica mundial — não podendo ser acusadas de fraccionar o mundo em blocos separados.

1.9. O fenómeno em causa — na medida em que contém algo de valorativo, sendo desejável por se opor à «desintegração» — está sujeito a distintas interpretações, designadamente a respeito dos seus fins (com forçoso reflexo nos meios por que serão prosseguidos). Procuramos apenas firmar posição entre as duas doutrinas extremas (55).

A integração nasceu (como ideia (56)), a partir da noção de unidade de espaço; sempre referida à ordem internacional, na qual representava um foco de *unidade para dentro,* na medida em que fazia desaparecer as barreiras à concorrência, à circulação de factores e à diferenciação de políticas económicas entre Estados diversos, e de *regionalização para fora,* enquanto, ao abrir novos mercados preferenciais, vinha a estabelecer solidarieda-

---

(55) Que até entre nós já foram detidamente expostos, o que nos dispensamos de fazer: Pitta e Cunha, *A integração económica da Europa Ocidental,* págs. 17-30; cfr. Myrdal, *An International Economy,* págs. 9 e segs., sobretudo págs. 17-55. Silva Lopes, em *Introdução à teoria da integração económica,* págs. 20 e segs., segue decididamente Myrdal. Cfr. Alberto Xavier, *As desigualdades internacionais e a integração económica,* passim.

(56) Ideal algo vago — nota Myrdal, *An International Economy,* págs. 9-14. Tal como aí está definida, não podemos aceitar a noção formulada. O objectivo myrdaliano, teòricamente concebível, parece-nos afastado do real no que se refere às integrações efectivamente praticadas, sobretudo na Europa

des internacionais, aptas a provocarem desvios de comércio a favor de fornecedores externos capazes de ingressarem na zona, discriminando contra os que ficariam fora dela.

Este fenómeno acha, contudo, sucedâneos no seio de uma mesma nação; e assenta numa estrutura interna compatível com a integração internacional. Por isto, e por uma razão de lógica, impor-se-ia achar um conceito unitário de integração — foi o que a concepção intervencionista visou, a partir de conhecidos pressupostos doutrinários.

Gunnar Myrdal defendeu a unidade do conceito; para ele «a integração económica é a realização do velho ideal ocidental da igualdade de oportunidades» (57). «Uma economia só estará integrada se todos os caminhos se encontrarem abertos a todos e as remunerações pagas pelos serviços produtivos forem iguais, sem considerações de diferenças raciais, sociais ou culturais» (58). A acrescer ao processo de supressão de barreiras económicas e sociais entre os participantes nas actividades económicas (59) acentua-se, à escala regional, a necessidade de evitar diferenças entre regiões com classes ricas e pobres (60); trata-se de uma forma de solidariedade, que implica a aceitação de sacrifícios por parte dos mais favorecidos, ao interesse comum, a fim de beneficiarem

---

(57) *An International Economy*, pág. 17.

(58) *Ibidem*, pág. 21. Cfr. a págs. 31, sobre os requisitos duma comunidade «nacionalmente integrada»; isto é, desenvolvida de modo homogéneo, e em que a todos é acessível a participação dos frutos desse desenvolvimento.

(59) *Ibidem*, pág. 24.

(60) *Ibidem*, pág. 30.

os menos favorecidos; assim, apenas em raríssimos Estados pode entender-se se acha verificada, constituindo um ideal decorrente do intervencionismo e do dirigismo do Estado, através da expansão da segurança social e do nivelamento de rendimentos e condições económicas entre os seus cidadãos (61).

Na economia nacional a integração económica apenas se verificará quando forem criadas, à custa de sacrifícios comummente aceites, condições de progresso regular, as quais se não verificam nos países subdesenvolvidos; na economia internacional, quando nas relações entre povos diferentes se verificar igualdade de oportunidades para todos (62). O panorama é, acentua Myrdal ao tratar da necessidade de cooperação internacional entre desenvolvidos e subdesenvolvidos como forma de acentuar a integração (63), de uma generalizada desintegração internacional, e bem assim interna (dentro dos Estados do bloco ocidental) (64).

Assim, a noção de integração como criação de um grande mercado aberto à livre circulação das mercadorias e à prestação de serviços, afigurar-se-ia insuficiente; havendo que completá-la pela redistribuição da produção entre os países, através da deslocação de factores

---

(61) O *welfare state* dos países nórdicos. No entanto, ver *op. cit.*, págs. 27 e seguintes.

(62) *Ibidem*, págs. 51 e segs. (sobre a Europa, págs. 56 e segs.).

(63) Cfr. *ibidem*, págs. 39 e segs.; e *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*.

(64) Pela generalização de ideias de autarcia e pela deterioração do Direito Internacional, o que tudo radica no crescimento do nacionalismo económico; cfr. *op. cit.*, págs. 32 e segs.. Sobre a influência dos partidos operários, cfr. o cap. V.

e da harmonização de políticas económicas e sociais (65); é possível pensar mesmo se se não trataria duma coordenação com laivos de coacção dirigista, em vez de uma simples e livre harmonização.

Ao analisar as condições em que tem decorrido a vida internacional e as relações económicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, Myrdal acentuou (66), não sem razão, que o comércio livre tem agravado as desigualdades económicas, provocando a especialização dos subdesenvolvidos em matérias-primas e produtos do sector primário, cuja remuneração tende a depreciar-se progressivamente; enquanto eles compram produtos altamente industrializados, com elevado teor de incorporação de capitais, produzidos com os capitais e as técnicas dos países desenvolvidos, à custa das suas próprias matérias-primas. A cessação desta constante da vida internacional viria a interligar profundamente integração e cooperação internacional para o desenvolvimento (67).

Esta noção de integração, além de decorrer duma posição fortemente dirigista, implica uma íntima conexão com factores de ordem política e social; e é evidente que apenas determinadas concepções da vida poderão fundamentá-la. Por outro lado, os dois ângulos (inter-

---

(65) *Ibidem*, págs. 47 e segs.. O que interessa, nota Myrdal, tentando fazer face a uma crítica que esboçamos adiante, é integrar as políticas nacionais num largo internacionalismo, e não apenas quebrar as defesas da integração nacional (*op. cit.*, págs. 50-51). Mas cabe perguntar que fórmulas práticas tornam viável um anseio tão generoso ... mas tão vago.

(66) *Teoria económica y regiones subdesarrolladas, passim.*

(67) Cfr. Prof. Teixeira Ribeiro, *Capitalismo e socialismo em um mundo só*. A este ponto Myrdal não dá o lugar de relevo que deveria ter na sua integração que pretende ser «mundialista», apesar de algo fechada.

nacional e nacional) que ela assume devem ser concorrentes e nunca contraditórios (como sucede) — o que, podemos desde já acentuar, implica notórias dificuldades, tanto na conciliação dos objectivos como nos meios (pois o desarmamento das fronteiras económicas pode dificultar a integração nacional; e o mesmo conceito de integração, adoptado à escala internacional, viria a obrigar todos os Estados a optarem por uma posição dirigista, o que não parece realizável, mesmo se aceitarmos certo entendimento extremo da tendência para uma generalizada socialização). Mas esta segunda crítica não atinge Myrdal, pois tão-pouco à escala internacional a integração se poderá fazer, senão através duma reconversão das políticas económicas internas dos Estados integrados (68).

Por outro lado, ainda que se encontrem intimamente unidos, os processos de integração e desenvolvimento económico não se confundem; embora Myrdal o não faça, é possível partir da sua concepção de integração para absorver nela o próprio ideal de desenvolvimento. Cabe perguntar mesmo se a *integração,* nessa concepção,

---

(68) Maurice Byé, em *Les rélations économiques internationales,* págs. 404 e segs., considera integração (na esfera internacional) a harmonização dos planos dos sujeitos económicos integrados. Além de se tratar dum conceito muito amplo, que consideraria igualmente integração, por exemplo, a constituição de cartéis ou outras espécies de acordos de concentração económica — o que nada tem que ver com o fenómeno *espacial* que vimos considerando —, não se afigura compatível com os aspectos meramente negativos do processo de integração; com efeito, não se exclui que a abolição de barreiras em Estados não planificadores harmonize planos que aí não existem. Se se entende que a harmonização resulta da integração no mesmo espaço, que provoca novos arranjos dos planos dos sujeitos económicos que nele concorrem, então, além de ser duvidosa a realização de tal resultado, parece que se toma apenas um dos efeitos do processo de integração para o definir e não a sua própria essência.

não será o ideal para que, num Estado de bem-estar dirigista e materialista, tende a toda a vida económica. Não rejeitássemos nós (como rejeitamos) os pressupostos dessa visão e bastava esta desmesurada extensão para nos fazer enjeitar a concepção dirigista.

1.10. Outra visão doutrinária do fenómeno integrativo (que, porventura, o faz mesmo assumir estrutura distinta) parte da posição liberal. A integração cingir-se-ia à remoção das barreiras artificiais ao comércio entre as nações (69); tem sido apontado como expoente desta concepção Röpke. A integração económica internacional constituiria, para ele, um objectivo consistente no regresso ao padrão-ouro, regime no qual, entre países avançados, se processava a integração internacional: por meio de uma unidade orgânica, realizada através das trocas livres e dum mecanismo automático, que assegurava o livre acesso a produtos e serviços, onde quer que eles se encontrassem, com especialização à escala internacional e multilateralidade dos pagamentos (70). Rejeita Röpke a integração fechada de Myrdal (71), afirmando ser impossível a conversão dum sistema nacional de colectivismo num sistema universal de colectivismo.

A concepção liberal abrangeria igualmente, no espírito dos seus defensores, a abolição de obstáculos aos movimentos de capitais e de pessoas entre os territórios,

---

(69) Sobre ela, cfr. Pitta e Cunha, *A Integração económica da Europa Ocidental*, pág. 23, e bibliografia aí cit.

(70) Aqui se insere, nos corolários das doutrinas, a oposição regionalismo-multilateralismo: cfr. também Dell, *Trade blocs*, pág. 375.

(71) Cfr. *op. loc. cit.* antes; Sannwald e Stohler, *Economic integration*, cap. III.

de modo que os consumidores pudessem mover-se pelo estímulo do melhor preço, os trabalhadores segundo as melhores condições de salário e de segurança social, os pagamentos se fizessem num regime estável de convertibilidade, os capitais afluíssem aos territórios em que mais necessários são (em razão da respectiva rendabilidade) e se tendesse sempre (em consequência de funcionamento dos respectivos mercados) à igualização de preços e de salários e remunerações de capital adentro da área integrada, embora porventura com ligeiras diferenças de elasticidade no mercado dos factores (72).

Por outro lado, a intervenção do Estado tenderia a reduzir-se, apenas visando tornar possível o funcionamento dos mercados entre os territórios em causa, como se ele adentro do mesmo território se processasse. Não implica isto a abolição de toda e qualquer política económica, antes leva por vezes a políticas tendentes à defesa das condições de concorrência, à repressão dos elementos capazes de falsearem os mecanismos que asseguram o equilíbrio e ainda à harmonização daqueles aspectos mínimos de política económica que até os neoliberais hoje aceitam como factor necessário para que não haja notáveis distorsões do mercado, em consequência de diferentes regimes, por falta de harmonização dentro da zona.

Esta segunda concepção afigura-se-nos ainda mais limitada do que a primeira, na medida em que só explica em que consiste a integração internacional e aquelas formas de integração nacional que, nos meios e nos pressupostos, se aproximam de idêntico fenómeno.

---

(72) Cfr. Tinbergen, *Ensayos de teoría económica*, págs. 183 e seguintes.

A omissão, ou redução ao mínimo, dos aspectos políticos do fenómeno torna-a inadequada para explicar totalmente quase todos os casos de integração nacional (como o português), em que o traço distintivo se cifra na unidade política. É igualmente irreal pretender que todos os Estados sejam, no século XX, passivos e livre-cambistas — hipótese em que tal modelo poderia funcionar efectivamente; e constitui uma omissão gritante a inconsideração de aspectos da política de desenvolvimento, sem os quais a integração reforça a desigualdade, deixando de realizar os seus objectivos (73).

1.11. Não parece que seja de adoptar aqui, nem um, nem outro conceito; o liberal, além de apresentar fraquezas decorrentes do tipo de ideologia que pretende confinar o Estado a um papel pouco mais de passivo da vida económica, dificilmente permite explicar aquelas formas de integração económica que nós designaremos como de integração interna pròpriamente dita. O conceito intervencionista, além de postular uma certa concepção quanto à natureza da intervenção do Estado na vida económica, parece-nos que, ao menos na formulação de Myrdal, apresenta uma notória deficiência: a ausência de uma noção de espaço na sua delimitação explícita. Com efeito parece que a integração económica, tal como tem surgido ùltimamente, se configura face a regiões, nada tendo a ver com a existência, dentro de um mesmo espaço homogéneo, de ricos e pobres, favo-

---

(73) Cfr. Silva Lopes, *Introdução à teoria da integração económica*, págs. 14 a 19 (onde, apesar de fervoroso seguidor de Myrdal, põe entre parênteses os aspectos sociais e políticos da integração — como afinal o fazem os liberais)

recidos ou desfavorecidos, de injustiças de repartição, etc. (74). Poderá, porventura, falar-se, em tais casos, de um outro conceito «pessoal» de integração económica, paralelo (por exemplo) ao de integração social em determinado meio; mas não parece que tanto o aspecto político como o tónus social e económico dos fenómenos de integração, que hoje em dia se verificam, possam prescindir da base, que é constituída por diferentes comunidades, espacialmente localizadas (75). Tanto na esfera interna, como na internacional, a integração económica revela-se hoje na criação de condições de homogeneidade em determinado espaço económico dado. E, por isso, implica aspectos negativos (como o desaparecimento de barreiras tributárias ou aduaneiras adentro desse espaço) e aspectos positivos (como a coordenação de políticas económico-tributárias, a distribuição equitativa dos recursos — quanto caiba ao Estado, adentro da mesma área —, a criação de condições de concorrência aos produtores duma área relativamente aos de outra mais desfavorecida, e assim por diante) (76).

---

(74) Isso é outro problema — que a definição da integração como «criação da estrutura óptima», em que Silva Lopes condensa Myrdal, não consegue excluir do âmbito dum fenómeno *espacial* a que, contudo, é alheio.

(75) Nesses termos, é já viável — embora pouco explícito — falar de igualdade de oportunidades: veja-se, como meio de a estabelecer, um estudo da migração interna, *in* Ogburn e Nimkoff, *Sociologia* (trad.), Madrid, 1959, págs. 413 e seguintes.

(76) Não se têm em conta os problemas decorrentes das localizações, que nunca podem, como é evidente, ser objecto de integração, pois têm uma base natural mais ou menos atenuável de acordo com os progressos da técnica: mas as desigualdades de localização parecem sempre reversíveis, na medida em que, em iguais circunstâncias, a posição de cada área em relação às vizinhas é paralela à posição de outra, porventura mais favorecida, relativamente às suas próximas.

Enfim o conceito de integração não pode ser «comprometido», mas há-de englobar todos os fenómenos que se nos deparam com o objectivo comum da unidade do espaço económico — quer em sistemas de base intervencionista, quer entre regiões e países liberais, dirigistas ou socialistas. Parece-nos assim que constituem modalidades de integração económica, tanto as várias formas políticas assumidas na integração económica da Europa Ocidental, como a coordenação integrante de planeamentos para que se tende na Europa Oriental, como as medidas de desenvolvimento regional (sempre que pretendam pôr uma região subdesenvolvida a par de outra que, no mesmo território, sobre ela exerçam um efeito de domínio); e assim por diante (77).

---

(77) Com isto, não se deixa de distinguir das medidas de integração as que, em vez de se referirem a estas unidades económicas, se inserem num processo de integração ou que, mesmo sem se encontrarem estruturadas de modo coerente e planificado, produzem efeitos dessa ordem; e integração em sentido próprio — o estado de integração ou de unidade espacial perfeita que se verifica quando o facto de determinados membros da comunidade social se encontrarem situados num ou noutro território da comunidade integrada não constitui dificuldade relativamente à mobilidade da sua oferta ou procura, ou à sua concorrência com produtos de outra zona (mais do que decorre das condições naturais de localização ou de outros elementos de preferência natural); como tais consideramos a influência dos pólos de desenvolvimento que, quando externos, podem constituir um obstáculo à efectiva integração dum território nas regiões circunvizinhas, mais em razão de disposições psicológicas ou de deficiências de meios de transporte, de fontes de energia e doutras espécies de abastecimento e de complementaridade estabelecidas, do que pròpriamente devido a serem eles os definidores de um novo espaço económico. A primeira espécie de dificuldades contudo deverá ser suprimida para obstar à desintegração, no sentido de «não comunicação económica», entre a zona polarizada para fora e as restantes zonas a integrar; mas isso não impede que dentro de um território integrado haja pólos internos, que naturalmente ordenem as actividades económicas, em função de complementaridades resultantes da localização, e que não sejam obstáculos a um processo de integração.

1.12. Definida pelos objectivos, cremos que a noção melhor de integração económica é a de Tinbergen (78): consistiria ela na criação de uma estrutura da economia internacional tão perfeita quanto possível (79), pela remoção de obstáculos artificiais ao seu bom funcionamento e estabelecendo todos os instrumentos de unificação e coordenação que se revelem convenientes.

Pelo próprio âmbito escolhido, deixa este autor de lado a integração nacional: mas não é difícil reportar a definição a tal fenómeno.

Observe-se que a ideia de optimização não chega. Pois, para os defensores da tese da autarcia (80), seria através do aproveitamento intensivo dos recursos internos, com menor dimensão do sector externo da economia nacional, que tal maximização do bem-estar havia de se realizar: e isso parece intuitivamente significar antes desintegração que integração — pois não realiza qualquer espécie de unidade.

Por outro lado, falta a Tinbergen fazer uma referência expressa ao espaço económico: são aqueles, e não outros, os meios *específicos* por que a integração cria a referida estrutura aperfeiçoada, porque idóneos à unificação do espaço, fim-meio da optimização dos recursos.

A criação de um espaço económico unitário explica, segundo cremos, a diversidade de aspectos que o fenó-

---

(78) *International Economic Integration*, págs. 95 e seguintes.

(79) Silva Lopes (*op. cit.*, pág. 32) fala, talvez com exagero, de estrutura óptima. Mas também Tinbergen procura medir o grau de integração visado pela optimização — o que depende da aceitação de uma concepção teórica de *bem-estar*, a que, no campo puramente económico, se prende o objectivo de integração.

(80) Sobre ela, *v. g.*, Pitta e Cunha, *Sobre os motivos económicos na colonização*, págs. 81 e seguintes.

meno pode assumir. Assim, se em ambos os países (teòricamente) vigorar um puro sistema liberal, a liberalização será a forma ideal de criar o espaço uno. É que, então, a discussão sobre se através de medidas de distribuição ou desenvolvimento seria possível mais eficazmente optimizar o produto do território integrado (ou o nível global das suas satisfações económicas, em termos de economia de bem-estar) vem a transferir para a escala do território o debate entre distintas políticas e sistemas económicos, como se de uma única unidade se tratasse — o que prova achar-se aquele integrado (81).

Mas se em ambos vigorar um sistema intervencionista ou dirigista, já a unidade do espaço tem de ser completada com uma harmonização mínima (82) das respectivas políticas — sempre que diferentes entidades sejam competentes para as definir e executar. Sob pena de essa unidade vir a ser distorcida ou destruída pelos efeitos das flutuações, por os agravamentos ou subvenções a custos, as condições sociais (83) e fiscais (custos sociais e laborais), gerarem diferenças entre produtos e factores, conforme a respectiva zona de origem; quando não pela impossibilidade de uma reordenação global dos recursos que melhor aproveite o alargamento do mercado.

Os esquemas de integração, hoje visíveis mais como

---

(81) Do que se disse resultam duas consequências. Cremos, em primeiro lugar, que o efeito de domínio de uma das zonas a integrar é incompatível com a autêntica integração económica; e, como escólio desta afirmação a demonstrar, que a integração económica só é possível, a longo prazo (como objectivo conseguido), entre países de idênticos ou harmonizáveis graus de desenvolvimento. Em ambos os casos, não é possível alcançar uma optimização de recursos com homogeneidade do espaço integrado.

(82) Para não falar da integração entre regimes socialistas, que *só* por esta via é possível.

(83) Cfr. Marcel Laloire, em *Análise Social*, n.º 4, pág. 537.

processo em curso do que como objectivo, em parte alguma realizado, dependem fundamentalmente da situação de base a partir dos quais se verificam e que tentam modificar, como das medidas políticas a desenvolver sobre esta. As condições de estrutura que presidem a uma integração de territórios subdesenvolvidos, a qual há-de ter em conta a utilização de recursos externos e a dimensão do mercado como factor de desenvolvimento e aumento da produtividade, são distintas da integração entre territórios altamente industrializados, nos quais o recurso à complementaridade interna de factores e a circulação dos produtos desempenham papel fundamental no aproveitamento das disponibilidades de conjunto. Não é apenas em harmonia com as necessidades de desenvolvimento (84), senão também com as do sistema económico dos países ou regiões a integrar, que se impõe harmonizar a política geral com o objectivo de integração (85), quando não inserir medidas específicas no processo de integração (86).

É até possível perguntar se, a partir dum critério puramente económico, se poderá considerar integrado um país com perfeita unidade jurídica e social, sem obstáculos sensíveis aos movimentos económicos e aos fluxos de serviço, de bens e de factores, mas em que as condi-

---

(84) Em dois graus: absolutamente, se todos forem semelhantemente subdesenvolvidos; relativamente, quando entre as regiões a integrar houver desenvolvidos e atrasados, ou subdesenvolvidos de diferentes graus de evolução e potencial económico.

(85) E, nesta medida, também a adequação de planos, encarada por Byé, a partir das unidades menores; favorece-a igualmente a uniformização de políticas — monetária, de planeamento, etc..

(86) Por este motivo se procura uma visão não comprometida da integração, capaz de explicar o *Comecon* e a *E. F. T. A.*.

ções naturais de uma das suas parcelas não criam possibilidade de concorrência das suas unidades produtivas com as de outra ou de outras delas — caso da dicotomia Itália do Norte-Sul (como aponta o professor Perroux (87)). Acabaremos então por ligar indissociàvelmente, em termos de objectivos, política de integração e política de desenvolvimento; embora diferentes nos meios e possíveis de empreender paralelamente, cada uma supõe a outra: ao menos, no longo período. A integração sem desigualdade no funcionamento da produção e dos mercados supõe níveis de desenvolvimento parificados; e estes terão de ser possibilitados pelo alargamento do mercado e pela diversificação de recursos que o processo integrativo, quando bem conduzido, ocasiona. A sincronização das políticas de integração e de fomento parece assim, para além dos motivos que noutro passo se apontam, estritamente necessária (88). Observe-se que já aqui, ao delimitar o conceito de integração, uma vez que o fomento supõe o recurso a elevado montante de capitais, nos surge uma primeira relacionação entre o factor capital (na formação, na mobilização e na aplicação) e a integração interna, como a internacional — ao mesmo tempo que cremos ter demonstrado quão complexo é o conjunto das políticas de integração, que uma definição realista do fenómeno não pode esquecer.

---

(87) *A Economia das Nações Jovens*, pág. 29.

(88) Embora distintas, apenas no longo período são interdependentes: pois as economias de escala favorecem o desenvolvimento, mas a integração só é possível, com efectiva unidade de espaço e sem desfavorecer os mais fracos, com base numa política de desenvolvimento homogéneo. Exemplifiquemos a sua possível oposição, a médio prazo, com a unificação monetária: sendo uma medida de integração, desfavorece o desenvolvimento equilibrado das regiões menos evoluídas dum conjunto a integrar.

1.13. Não tem interesse, para o nosso escopo, seguir neste caminho, explorando as medidas que constituem o processo de integração e seu possível significado económico. Apenas releva formular enfim uma noção de integração, para a partir dela estudar as suas incidências sobre os capitais.

Assim, *integração económica será,* para nós, *a unificação dum espaço económico dado, criando nele uma nova e melhor estrutura, pela eliminação dos obstáculos* (89), *derivados das barreiras artificiais ou dum natural desnível regional, à igualdade de condições dos sujeitos ou unidades nele situados* (objectivo geral), *através da liberalização dos produtos e factores* (90) *ou da harmonização (ou coordenação) das políticas económicas* (91) *e sociais e de medidas de unificação política, à escala da zona* (processo de integração).

Como esta noção, que pode com razão ser acusada de falta de esquemática clareza, procurámos antes abranger todo um conjunto de experiências afins, de preferência a levar *à outrance* uma certa concepção doutrinária que violentasse a realidade multiforme (92).

---

(89) Costuma-se dizer: artificiais. Mas as políticas de ordenamento regional e o desenvolvimento *em ordem* à integração visam atenuar mesmo os naturais.

(90) Não dizemos apenas de concorrência, pois, não só esta pode estar omissa (Estados socialistas), como pode tratar-se de condições produtivas, tributárias, etc..

(91) Com isto especificamos os «obstáculos artificiais» de Tinbergen: mas parece que um deles é o imposto, e a integração não visa aboli-lo, embora suponha certa harmonização e coordenação.

(92) Sobre as principais tipologias, cfr. Balassa, op. cit., *passim;* D'Allauro, *Il Mercato Comune Europeo,* págs. 10 e segs.; Meade, *Problems of Economic Union,* A. Marchal, *L'integration territoriale.*

2

OS CAPITAIS E A ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA: RAZÃO DE ORDEM

A participação num esquema de integração económica afecta necessàriamente a política seguida em relação aos capitais, e a reacção destes às condições de estrutura e conjuntura. O capital, como potencial de produção, afecto ou afectável à criação de rendimento, é normalmente encarado como um *stock;* mas uma perspectiva dinâmica — particularmente adequada ao estudo dos movimentos de capitais — obriga também a encará-lo como um fluxo. Esse potencial de produção pode ser encarado em termos reais; mas o estudo dos mercados financeiros, se não obriga a desprezar os fluxos reais, leva a considerá-lo em termos monetários (embora cumpra separar dos problemas relativos ao funcionamento dos mercados monetários os suscitados pelos mercados financeiros, tanto quanto a separação dos dois tipos de activos se torne discernível (93)).

Importa partir de algumas experiências concretas de integração económica, encarando a forma como regu-

---

(93) Sobre a noção de capital adoptada, cfr. Sousa Franco, *Observações sobre a formação do capital numa economia em desenvolvimento*, Lisboa, 1966, pág. 5, nota 1.

lamentarem os movimentos e formação e a afectação do capital; advertindo que, dada a parcial coincidência de características, como até a relação de antecedência histórica e as interacções entre formas concretas destes fenómenos, será imperioso aludir a algumas experiências de cooperação económica (designadamente a O. E. C. E./ /O. C. D. E., pela influência que exerceu em diversas fórmulas de integração económica).

O método a seguir — predominantemente indutivo e, numa primeira fase, jurídico-económico — impõe o tratamento em dois lanços de raciocínio: acentuando primeiro os traços característicos das principais experiências (§ 1.°), tentar-se-á fazer uma sistematização e interpretação teórica do problema (§ 2.°). Cumpriria aplicar por fim as conclusões esboçadas ao caso concreto da integração económica do espaço português: mas isso é matéria que se relega para outro estudo (94).

---

(94) Sousa Franco, *Estudos sobre a política económica no espaço português.*

3

PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS: A LIBERALIZAÇÃO

3.1. *Benelux*

A primeira experiência de integração europeia que, em conjunto com a liberalização comercial e os esforços de harmonização económica, considerou a liberalização dos movimentos de capitais, foi a do Benelux (95). Visava-se uma união económica, a prosseguir escalonadamente segundo vários graus; o facto de hoje a sua política económica conjunta se encontrar integrada na Comunidade Económica Europeia não deixa de tornar útil uma referência autónoma.

Embora houvesse sido acertado pela primeira vez em 1944 e começasse a ser executado em 1948, grandes dificuldades iniciais fizeram que o período áureo do Benelux coincidisse com o movimento mais amplo de integração da Comunidade Económica Europeia. Assim, só em 1958 foi assinado o tratado que estabeleceu a união económica «Benelux», codificando acordos e protocolos

---

(95) Em geral, ver Jean Van Der Mensbrugghe, *Les unions économiques, passim*.

anteriores, celebrados entre a União Económica Belgo-Luxemburguesa e os Países Baixos.

Enquanto o seu artigo 2.° define quem são os respectivos residentes (os súbditos dos países do Benelux), para efeitos da livre circulação das pessoas e das transferências de capital, o artigo 4.° estabelece o princípio de que os movimentos de capitais serão livres entre os três países. Como a união económica, tal como a define o tratado, não implica uma união monetária, o artigo 8.° apenas determina que as partes contratantes prosseguirão, com consultas mútuas, uma política económica, financeira e social coordenada. O artigo 12.° estatui, em complemento, que as taxas de câmbio serão fixadas por acordo conjunto, e que qualquer possível modificação da paridade apenas será possível por comum acordo. Por sua vez, o artigo 13.°, ao definir os objectivos da política comum monetária e creditícia, claramente pressupõe a independência de cada autoridade nacional nessas matérias; para sua orientação, o tratado previa a criação duma comissão monetária e financeira, que estudaria a coordenação das políticas a seguir em tais campos.

No entanto, estas definições de princípio encontravam-se restringidas pelo artigo 30.° duma convenção transitória (96), que previa que os movimentos de capital continuassem sujeitos às limitações que lhes eram aplicadas quando da entrada em vigor do tratado. O artigo 8.° dum protocolo executivo do Tratado, por outro lado, forma (tal como a convenção anterior) parte inte-

---

(96) Lundstrom, *Capital Movements and Economic Integration*, págs. 130-133.

grante do acto principal, e remete para o acordo entre a união económica belga-luxemburguesa e a Holanda, assinada em Bruxelas a 8 de Julho de 1954, acerca da liberalização de capitais, o qual determinará a aplicação do artigo 4.° do tratado e do artigo 30.° da convenção executiva.

Em princípio, estabelecia-se um mercado livre de capitais, o qual permitiria a livre colocação e negociação destes por parte dos residentes em qualquer dos países membros da projectada união económica. Quanto aos títulos, apenas os dos países intervenientes, e os congoleses referidos a florins ou francos, eram abrangidos pelo acordo; e seriam, em princípio, sempre transferíveis dum país para outro. A emissão de títulos em cada um dos países membros por residentes nos outros, estava sujeita a prévio consentimento da autoridade respectiva, quer se efectuasse em moeda local, quer na do país da residência. Uma autorização especial era também necessária para outros empréstimos contraídos no mercado de capitais, por parte do país credor, se o seu quantitativo excedesse um milhão de florins, ou o seu equivalente em francos. Aparte outras restrições e disposições de menor importância (97), afirma-se que os requerimentos para emissão de títulos e obtenção de empréstimos serão apreciados dentro dum espírito liberal. A partir do conhecimento da política financeira de ambos os países, não restam dúvidas de que o objectivo destes acordos foi aproximar a política dos Países Baixos da já seguida pelas autoridades económicas belgas. A difícil situação

---

(97) Lundstrom, *op. cit.*, págs. 132-133.

monetária em que a Holanda ficou, no após guerra (98), achando-se em condições industriais e financeiras bastante piores que as da Bélgica, determinou a necessidade de uma política dirigista e restritiva muito mais forte por parte das suas autoridades do que as dos países vizinhos. Assim, em 1954, enquanto a Bélgica tinha adoptado integralmente o princípio da liberalização face aos países da O. E. C. E., a Holanda mantinha quanto a eles um sistema rígido de controle e licenciamento. A união económica não pareceu aos seus negociadores (e não o era) compatível com esta disparidade das políticas de ambos os países, susceptível em si de provocar fàcilmente movimentos de fuga para o interior do espaço económico belga, sem possibilidade de contrapartidas equilibrantes, em virtude das restrições holandesas; por isso se achou necessário proceder a tal harmonização de políticas, em breve transferida para o âmbito da C. E. E..

3.2. *Política da O. E. C. E. (O. C. D. E.)*

Se bem que logo em 1950, após estabelecida a União Europeia de Pagamentos, os países membros da O. E. C. E. tivessem aprovado um código de liberalização aplicável às transacções de mercadorias e nos anos seguintes se tivesse chegado a assentar nos termos da liberalização

---

(98) No entanto, duma perspectiva demasiado belga, Jean Van Der Mensbrugghe, *Les unions économiques* ..., págs. 184 e segs., caracteriza o mercado financeiro belga pela escassez de capitais, o que se não verificaria na Holanda; e pela alta taxa de juro consequente. Acerca da harmonização do desenvolvimento e dos esforços de industrialização, *ibidem*, págs. 209 e seguintes.

das transacções invisíveis correntes, só a partir de 1955 se tomaram as primeiras medidas atinentes à liberalização dos movimentos de capitais (99). Compreende-se: chegava-se então a uma situação de relativa prosperidade, reforçada pela estabilização monetária e cambial, sem a qual seria inviável pensar na liberalização.

Culminaram estas circunstâncias em 1959 na assinatura, pelos países membros, do Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais (100). Este aditamento aos princípios essenciais da convenção para a cooperação económica europeia foi tornado mais fácil pelo movimento geral no sentido da convertibilidade monetária externa, operado a partir de 1958. No entanto, observe-se que apenas a Alemanha e a Suíça estenderam a convertibilidade aos não residentes, relativamente a movimentos de capitais; todos os outros países a mantiveram restrita aos residentes, embora definidos por critérios distintos, e para transacções correntes. De novo neste âmbito a liberalização da O. E. C. E. antecede a convertibilidade monetária correspondente; resta saber se o bem sucedido destas políticas conduzirá a alargar aos capitais o âmbito da convertibilidade monetária externa das moedas dos países membros — dada a dependência dos elementos monetários face a políticas preferenciais de investimentos e o carácter mais irregular destas transacções. A convenção não contém disposições relativas à coordenação

---

(99) Veja-se sobre a matéria os estudos de Werner e Pollak, in *Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale*, págs. 149 e segs. e 154 e seguintes.

(100) Cfr. O. E. C. E., *La libération des mouvements de capitaux*, passim; e sobretudo o *Code de la libération des mouvements de capitaux* (ed. O. C. D. E.), Janeiro de 1969.

de políticas económicas, mas tão-só medidas de inspiração puramente liberal, tendentes a facilitar os movimentos de capitais dentro do espaço dos países membros, e entre estes.

No seio da organização, várias orientações se terão debatido. Não parece duvidoso que tiveram peso preponderante nas deliberações as tomadas de posição dos países desenvolvidos, que nela estão em maioria: neles, a abundância de réditos, a persistência de termos de troca favoráveis e a reduzida propensão marginal para consumir, possibilitam a formação de grandes poupanças; além de o seu mercado de capitais ter forte tendência atractiva, por proporcionar tranquilizadoras economias externas, bem como pela segurança e produtividade global acrescida que assegura aos capitais estrangeiros. Por isso, é através das medidas de liberalização de movimentos de capitais que será possível os países evoluídos deslocarem para o estrangeiro os fluxos excedentários, libertando-se de pressões inflacionistas, as quais constituem uma das ameaças ao seu crescimento equilibrado que mais se têm verificado nas respectivas conjunturas em nossos dias (101). Para os países menos desenvolvidos da Organização — que sem dúvida se encontram em posição minoritária — a liberalização, pelo contrário, representaria a fuga das suas mãos dum instrumento importante de política económica, não só por perderem o comando dos capitais internos, em fuga para o estran-

---

(101) Sem falar da influência política que o país exportador de capitais sempre assume — o que, contudo, dentro do condicionalismo da O. E. C. E. (ainda quando se fale da «invasão da França pelos capitais norte-americanos»), talvez assuma menor relevância do que entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

geiro, como porque os condicionamentos à aplicação de capital estrangeiro constituem um meio de orientação da respectiva política de investimentos, prevenindo cada economia nacional de efeitos de domínio, como de aplicações de capitais que venham a tornar-se mais rendáveis para as economias exteriores que para a própria; mas, por outro lado, a liberalização, na medida em que gera a possibilidade de mais fácil recurso a capitais externos, não é em princípio rejeitada.

Temos, portanto, que as orientações divergentes de um e de outro grupo de países concorrem afinal numa posição de princípio favorável à liberalização: para uns, liberalização isenta de regulamentações, tanto no momento da saída, como no da entrada dos capitais; para outros, liberalização sujeita a condicionamentos governamentais no momento da importação de capitais. E, no que concerne à exportação, a possibilidade de os capitais escassos, mas preciosos, dos países subdesenvolvidos serem atraídos para zonas limítrofes, ou mesmo distantes, em maior nível de desenvolvimento, devido à sua rendabilidade porventura superior (102) e a muito menores perspectivas de risco e incerteza, pressupõem igualmente, da parte dos países menos evoluídos ou com menor formação de capital, uma estreita regulamentação (quando

---

(102) Devido às economias externas e de localização. O Código de Liberalização ocupa-se, designadamente, do problema que é internacional: o da importação e, em ligação, o da reexportação. Os meios de obviar à penúria interna de capitais reflectem-se apenas na posição dos capitais internos — e só mediatamente dificultam o acesso internacional às fontes da poupança. Cfr., sobretudo, artigo 1-b-i) e ii). Instituíram-se, para interpretar e aplicar o Código, os Comités das Transacções (no sentido comercial de «operações») Invisíveis e o Comité dos Pagamentos.

não proibição) da exportação dos capitais formados no seu seio. Nada, afinal, que se afaste sensìvelmente da primeira colocação do problema.

Por fim, os objectivos da inclusão de capitais na cooperação económica a prosseguir pela O. E. C. E., encontravam-se, no momento em que ela tinha um objectivo mais nìtidamente comercial, dependentes de motivações algo empíricas; demonstra-o o artigo 1.° do Código, que determina que «os países membros abolirão progressivamente entre si as restrições aos movimentos de capitais na extensão necessária à cooperação económica efectiva entre eles». As medidas de liberalização previstas eram, no texto originário do Código, de dois tipos. A respeito das transacções descritas na lista I do anexo II ao Código, ficavam os países da O. E. C. E., que sem reservas o aceitassem, obrigados a conceder todas as autorizações requeridas; quanto às da lista II (que abrange apenas transacções sobre títulos e outras de menor importância), apenas se lhes recomenda que o façam «na extensão em que a posição da sua balança de pagamentos e o estado das suas reservas o permitir». As transacções não incluídas nestas listas ficam reservadas para futuros avanços na política de liberalização (103). A ênfase posta nos investimentos directos, como nota Lundstrom (104), parecia ter o objectivo de afastar as apreensões dos que receavam que a liberali-

---

(103) Na lista I havia seis grandes tipos que correspondem a vinte e duas modalidades de transacções: investimento directo, liquidação de investimentos directos, movimentos pessoais de capital, uso e transferência de fundos possuídos por não residentes, movimentos físicos de títulos e emissão de títulos.

(104) *Capital movements*, pág. 133; *La libération* ..., pág. 37.

zação produzisse fàcilmente movimentos adversos. No entanto, como também os investimentos directos são objecto possível de movimentos perversos (embora não instantâneos), o Código previa numerosas restrições à respectiva liberdade de circulação (105).

A transformação da Organização em O. C. D. E. (eficaz a partir de 30 de Dezembro de 1961) deu origem a uma nova aprovação do Código (12 de Dezembro de 1961), que alterou profundamente os agora chamados Anexos A e B (106). Passa-se então a usar outra técnica: os membros comprometem-se a conceder todas as autorizações necessárias para a efectivação de transferências e transacções incluídas nas listas A e B do anexo A ao Código (artigo 2-(*a*)); mas podem fazê-lo apenas nos momentos constitutivos ou modificativos da obrigação de liberalizar (artigo 2-(*b*), ii), iii)), quanto a todas as transacções e transferências referidas na lista A, e em

---

(105) «Com base em circunstâncias excepcionais» (artigo 7.º), para as quais o principal critério será a apreciação do detrimento para os interesses dos Estados, à luz «do efeito financeiro e económico de longo prazo da transacção, não sendo necessàriamente excluídas considerações de curto prazo» (artigo 14.º). A acrescer a isto, além do grande número de reservas feitas por Estados signatários (grande parte delas relativas aos investimentos de carteira, que levantam maiores dificuldades no que se refere à sua liberalização — Lundstrom, *op. cit.*, págs. 135-136) — em razão da diferente estrutura das bolsas e dos regimes jurídicos, além de serem mais fáceis as repercussões da conjuntura na sua variação, o Tratado prevê até a possibilidade de derrogação das medidas nele constantes, devido à diversidade de situações económicas e financeiras entre os Estados; e regula a sua suspensão, durante um período de dezoito meses, desde que, continuando a beneficiar das medidas liberalizadoras dos outros Estados membros, o Estado que suspendeu ou derrogou a aplicação do acordo não discrimine contra os países da O. E. C. E., notificando e submetendo à apreciação da Organização as medidas tomadas para equilibrar a situação interna. A própria Organização pode subtrair à aplicação desta regulamentação os países econòmicamente subdesenvolvidos.

(106) Cfr. a ed. do *Code* de 1969, sobretudo a págs. 2 e 7.

qualquer momento para as referidas na lista B. Ora, na lista B contêm-se precisamente créditos e movimentos financeiros (relativos a títulos), movimentos pessoais e operações prediais: aqueles em relação aos quais a disciplina do mercado financeiro e o carácter puramente especulativo das operações pode justificar a necessidade de introduzir restrições imediatas (as quais, aliás, não deixam de ser sempre possíveis, nos casos muito amplos do artigo 3.° e, embora com as salvaguardas de princípio constantes da alínea *d*)), nos termos do artigo 7.° (ficando sujeitas então ao exame do artigo 14.°, se se tratar de um país membro em desenvolvimento) (107). As reservas feitas pelos Estados membros (anexo B) são muito numerosas: mas nelas se incluem ainda, com maior frequência, restrições impostas pelo direito interno às operações sobre títulos, por todos reputadas mais dependentes de uma cuidadosa regulamentação que, se tenta prevenir movimentos especulativos, tem também finalidades fiscais e visa evitar movimentos equivalentes ao investimento directo por via desviada e oculta.

Poderemos talvez afirmar que, como se diz num texto oficioso da Organização, os países da O. C. D. E. «aceitam agora a liberalização do investimento directo, na prática não menos do que em princípio, como obrigação tão firme como as que se referem ao comércio e aos

---

(107) Enunciam-se, claro, outras regras, como a da não discriminação — artigo 9.°. É de notar que as restrições dos artigos 7.° e 14.° continuam a favorecer os países menos desenvolvidos da Organização, pois são esses os que mais necessidade têm de evitar prejuízos imputáveis à evasão de capitais ou à sua movimentação perversa.

invisíveis correntes» (108). Decerto esta consideração decorre de se reputar impensável um regime de livre câmbio internacional que duradouramente se restrinja às transacções de bens e à livre prestação de certos serviços finais — pois os equilíbrios internacionais tendentes à maximização do bem-estar só podem estabelecer-se se o reequilíbrio de recursos se fizer tendo também em conta os movimentos de capitais. Em todo o caso — e isso é aliás característico do espírito da O. C. D. E., simples organização de cooperação internacional — afigura-se notável, nos regimes como na prática, o cuidado posto na sua execução e a variedade de restrições que se lhe toleram, apesar de o Código ter sido elaborado num momento de expansão generalizada e equilibrada.

Doutra banda, à parte todas estas restrições e o reduzido âmbito da libertação efectiva dos investimentos em carteira, a visão empírica da O. C. D. E. parece ter produzido bons resultados, tendo sido na essência respeitada pelos Estados membros, ao menos até ao recente reacender da crise dos pagamentos internacionais: talvez isto não suceda apesar da falta de uma atitude uniforme relativamente ao problema e da carência de rigidez dos compromissos assumidos pelos Estados membros, mas sobretudo por causa disso mesmo. No seu âmbito se intensificou, de facto como de direito, a circulação de capitais dos Estados Unidos para a Europa (financiada por défices não liquidados nos pagamentos externos), sobremodo acelerada e acentuada durante os anos sessenta, bem como a circulação deste factor produtivo entre

---

(108) O. E. C. E., *Liberalisation of current, invisible and capital movements by the O. E. E. C.*, Paris 1961, pág. 31.

os Estados europeus — tanto no que teve de benéfico, como em movimentos especulativos que, entre outras causas, provocaram a introdução do controle cambial em França (109).

Mas a política da O. C. D. E. tem de se entender também no âmbito da evolução recente do sistema de pagamentos internacionais (110), não apenas porque ele em boa parte a inspira, como porque tem de se integrar no seu funcionamento.

Os acordos de Bretton Woods apenas obrigavam os subscritores a liberalizar as transacções correntes. Percebe-se bem porquê: celebrados durante a guerra e para solucionar dificuldades imediatas, era então despropositado pretender garantir uma liberalização total que não estava sequer no horizonte — naquele horizonte próximo para que todo o mecanismo de Bretton Woods essencialmente apontava.

As medidas de estabilidade e fixidez dos câmbios,

---

(109) Ao abrigo da lei geral n.º 66-1008, sobre as relações financeiras com o estrangeiro, foi introduzido pelo Decreto n.º 68-1021, de 24 de Novembro de 1968, regulamentado pela portaria de 24 de Novembro do mesmo ano (cfr. *Journal officiel*); foi posteriormente objecto de aperfeiçoamentos e medidas liberalizadas, dando lugar ao duplo mercado cambial quando da crise financeira de Agosto de 1971. A este respeito, é ocioso chamar a atenção para a necessidade de distinguir os movimentos especulativos, a curto ou médio termo, e os movimentos não especulativos, em regra a longo prazo: os primeiros são particularmente temidos quando se quer manter a estabilidade tão necessária ao comércio internacional; só os segundos é que se integram pròpriamente numa perspectiva de mobilidade espacial dos recursos produtivos, única que importa quando nos encontramos perante processos de integração e cooperação económicas. A liberalização dos movimentos de capitais a curto prazo — que aqui nos interessa menos, pois não são factores produtivos — não pode ser assim ainda alcançada, devido aos movimentos especulativos (cfr. *L'O. C. D. E. à l'oeuvre*, Paris, s. d., págs. 64-65).

(110) Paulo de Pitta e Cunha, *A moeda e a política monetária nos domínios interno e internacional*, Lisboa, 1970.

bem como os mecanismos concebidos para financiar os desequilíbrios de pagamentos, estavam assim concebidos apenas para assegurar a liquidez das transacções correntes, ou seja, os pagamentos correntes. No artigo VI, secção 3.ª, estatuía-se bem claramente que «os Estados membros poderão exercer todos os controles necessários para regulamentar os movimentos internacionais de capitais». A liberalização dos capitais sobreveio entretanto, como expressão de um livre-cambismo geral, que as exportações de capitais dos Estados Unidos para o mercado europeu e os mecanismos de auxílio ao terceiro mundo tendiam a intensificar: então, o movimento — para que a O. C. D. E. contribuiu poderosamente, ajudou a agravar o desequilíbrio do sistema internacional de pagamentos, dando origem ao aparecimento do mecanismo do euro-dólar, à intensificação dos *swaps* entre bancos centrais, ao sucessivo aumento das quotas do Fundo Monetário Internacional, à criação dos direitos de saque especiais — sem conseguir evitar a flutuação geral das moedas mundiais, a suspensão da convertibilidade do dólar e o retorno ao proteccionismo (após Agosto de 1971).

A liberalização de capitais acompanha, pois, em certa medida, o regime cambial mundial (111): e, quando este sofre, deixa de se poder verificar, pois há-de decorrer em regimes de moedas múltiplas, e em regra só pode realizar-se significativamente através de operações cambiais ou de pagamentos exteriores que sejam livres.

---

(111) Fantini, *L'integrazione economica europea e il Mercato Comune*, págs. 64 e segs., nota bem como o movimento foi impulsionado pela acção da UEP e, depois, do AME no sentido da liberalização dos câmbios.

A transformação da O. E. C. E. em O. C. D. E. poderia levar a pensar na adopção duma nova óptica na sua política internacional de capitais: pois ela resultou, ao menos no domínio das intenções, de se pretender completar a sua vocação para a cooperação, eventualmente precursora dos movimentos de integração europeia, com o auxílio ao desenvolvimento económico. O Comité de Auxílio ao Desenvolvimento — C. A. D. — tem elaborado recomendações sobre o montante e termos do auxílio aos países subdesenvolvidos, as quais nem sempre vêm sendo cumpridas pelos países membros; e tem analisado, em relatórios anuais e plurianuais, o auxílio ao desenvolvimento imputável aos seus membros, que ainda ocupam, em conjunto, o primeiro lugar mundial na assistência técnica e financeira aos países subdesenvolvidos (112). No entanto, não tem a Organização conseguido incrementar as condições desse apoio, em regra decrescente ao longo dos anos, nem tem logrado multilateralizar de modo sensível a ajuda, conseguindo que cada país membro renuncie à sua zona de influência ao auxílio aos países subdesenvolvidos: a França e os países do Mercado Comum, sobre os respectivos Estados associados; Portugal, relativamente às suas zonas subdesenvolvidas ultramarinas; os Estados Unidos, no âmbito da política de auxílio militar e auxílio ao desenvolvimento, estreitamente relacionada com a extensão da sua própria

---

(112) Cfr. *Les moyens financiers mis à la disposition des pays moins développés (1956-1963)*, ed. OCDE; *Ressources pour le Tiers-Monde — Les moyens financiers mis à la disposition des pays moins développés (1962-1968)*, ed. OCDE; e os relatórios do CAD, de que nos parece particularmente elucidativo o de 1969: *Aide au développement — efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement (examen 1969)*.

influência política e económica. O decréscimo do montante global da ajuda e o agravamento das suas condições, representam decerto expressão de uma tendência mundial (113), que não é própria dos países da O. C. D. E.; mas o facto de os não ter conseguido evitar demonstra que neste âmbito a acção da Organização não pôde ser tão eficaz como pretendia. E não é decerto pela liberalização — apenas viável dentro da Organização, em relação aos seus países membros em desenvolvimento — que pode realizar-se o afluxo de capitais aos países subdesenvolvidos que, em termos mundiais, era visado (114).

3.3. *A Associação Europeia de Comércio Livre*

Falhada a tentativa de constituição, no âmbito da O. C. D. E., de uma área de comércio livre, em que os problemas de movimentação de capitais se poriam diferentemente, pela necessidade de fazer concessões à política de integração praticada na Comunidade Económica Europeia (115) — o Tratado de Estocolmo, que, a partir da mesma ideia, instituiu a Associação Europeia de Comércio Livre, apenas prevê em matéria de liberalização de capitais a manutenção das medidas que já vinculam os países membros (artigo 29.°); tal dispositivo

---

(113) Cfr. a breve nota inserta na *Revista Bancária*, n.° 13 (Julho-Setembro de 1968), págs. 78 e seguintes.

(114) Sobre o problema em geral, cfr. o Relatório da Comissão do Desenvolvimento Internacional, presidida por Lester B. Pearson, apresentado em 15 de Setembro de 1969 ao BIRD, de que há tradução portuguesa: *Sócios no progresso*, ed. APEC, Rio de Janeiro, 1971.

(115) Lundstrom, *Capital Moviments and Economic Integration*, págs. 163-165.

refere-se sem dúvida ao Código de liberalização da O. E. C. E., assinado por todos os membros da E. F. T. A. (116) — a qual se não acha sujeita a obrigações específicas resultantes do acordo (117).

Compreende-se que, visando uma integração meramente comercial, as medidas adoptadas para coordenação de políticas serão aquelas que melhor se adequem à livre circulação de produtos e à consecução da especialização adentro de cada território nacional; e não, em primeira linha, as que poderiam realizar a melhor distribuição dos investimentos e das potencialidades produtivas ao longo de toda a zona, sem embargo de, para uma eficiente redistribuição de recursos, o aspecto capitalístico não ser despiciendo — como a seguir demonstraremos.

Apesar de também neste aspecto a E. F. T. A. seguir uma orientação mais conservadora e ténue, não deixou de se preocupar com a desarmonia das políticas de desenvolvimento, aspecto no qual os investimentos sobrelevam. Assim, criou, em Maio de 1963, na reunião de Lisboa, um Comité de Desenvolvimento Económico (118), visando executar o artigo 2.°, alínea *a*), do Tratado de Estocolmo, que considera ser objectivo da Associação «promover (...) a expansão constante da actividade econó-

---

(116) Salvo a Finlândia, que em rigor faz parte doutra organização — a *Finefta*.

(117) O que, nem por parecer pouco importante, ou por não serem previsíveis futuras adesões ao tratado, deixa de constituir um defeito: até porque, para perfeito funcionamento duma zona de livre-câmbio, não é indiferente a liberalização dos capitais.

(118) *Le Comité de Développement Economique, in* «E. F. T. A. Bulletin», Novembro de 1963, pág. 5. Cfr. *The E. F. T. A.. today and tomorrow*, 1961, 3, pág. 35.

mica, o pleno emprego, o aumento da produtividade e a exploração racional dos recursos, a estabilidade financeira e a melhoria contínua do nível de vida». A deliberação do Conselho que criou este órgão parece ter atentado primordialmente na disparidade dos níveis de desenvolvimento entre os Estados membros: para isso, o Comité deverá apreciar as questões relacionadas com o desenvolvimento que o desarmamento aduaneiro possa levantar, bem como a cooperação entre os Estados membros e as respectivas empresas privadas nos domínios financeiro e técnico — sem duplicar as actividades do Banco Mundial e da O. C. D. E. (119). Não lhe cabe fornecer auxílio directo, mas tão-só estudar os problemas e pôr em contacto os interessados, que os solucionarão por via bilateral ou noutras organizações (120).

Este órgão consultivo cujo papel tem sido importante apesar dos seus escassos poderes (que complementam o confronto de políticas no âmbito do Comité económico e do Comité fiscal), tem estudado sobretudo a política de desenvolvimento regional nos países da E. F. T. A., numa óptica do desenvolvimento concentrado por pólos que inspirou a recente política portuguesa; diversos temas relativos à situação económica de Portugal, como país menos desenvolvido da área (121); e problemas de trans-

---

(119) Os problemas da importação de máquinas, das indústrias transformadoras de madeiras e do turismo de Portugal, considerados como de particular importância para a balança de pagamentos portuguesa.

(120) *Quatrième rapport annuel de l'Association européenne de libre-échange*, Genebra, Setembro de 1964, págs. 21-22; J. e C. Nême, *Economie européenne*, págs. 496 e seguintes.

(121) Entre outras iniciativas constituiu-se um grupo de trabalho para estudar o desenvolvimento das indústrias portuguesa de máquinas-ferramentas, o qual insistiu sobretudo no crescimento do mercado interno.

portes, suscitados pelo carácter marítimo de quase todos os países da E. F. T. A.. É certo que, se a actividade da Organização está condenada a atenuar-se em virtude da saída da Inglaterra, estas matérias representam, no domínio da cooperação técnica e do estudo conjunto de políticas económicas, um útil apoio ao desenvolvimento dentro da E. F. T. A. — como é natural, apenas no âmbito dos interesses directos de uma área de livre-câmbio (122).

---

(122) *General cargo handlings in three EFTA ports*, 1967; *Les travaux du Comité de Développement Économique, EFTA Bulletin*, vol. VII, n.º 3, Abril de 1966, pág. 5; *Regional policies in EFTA: an examination of the growth centre idea*, 1968, pág. 14; *Les pôles de croissance comme instrument de développement régional, EFTA Bulletin*, vol. IX, n.º 2, Março de 1968; *Le Portugal dans le contexte de l'AELE, EFTA Bulletin*, vol. X, n.º 6, Julho-Agosto de 1969, pág. 12.

4

ORIENTAÇÕES INTERVENCIONISTAS E DIRIGISTAS

4.1. *A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*

Na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (123), primeira experiência de integração supranacional que se efectivou no espaço europeu, define-se a competência do órgão executivo — a Alta Autoridade — em matéria de investimentos, quanto a duas tarefas principais. Nos termos do artigo 54.° do Tratado de Estrasburgo, ela «facilitará a realização de programas de investimentos, concederá empréstimos às empresas ou dará a sua garantia a outros empréstimos que elas obtenham» e «encorajará o desenvolvimento coordenado dos investimentos». Mas prevê-se ainda o financiamento directo pela Alta Autoridade. Esta dispõe de receitas próprias (entre as quais avulta um tributo de 1 % sobre o valor do carvão e do aço produzido pelas empresas das comunidades): grande parte dos meios assim obtidos são incorporados num fundo de garantia que, já em 1956, alcançava 100 milhões de dólares, o qual serve de garantia financeira aos empréstimos avalizados pela Organização. A própria Orga-

(123) Cfr. Sannwald e Stohler, *Economic integration*, págs. 100-102.

nização contraiu empréstimos públicos nos mercados de capitais dos Estados Unidos e da Suíça. Tendo em conta que nas indústrias de base abrangidas no sector integrado era bastante elevada a margem de autofinanciamento; que havia um excessivo financiamento com base em empréstimos bancários de curto prazo e fundos públicos; e que, enfim as altas taxas de juro praticadas possibilitavam amplo recurso ao mercado financeiro — a Alta Autoridade propôs-se, como objectivos da sua acção financeira, auxiliar as indústrias da comunidade a obterem acesso a mercados de capitais que até então lhes tinham estado cerrados e a obterem empréstimos em condições mais favoráveis. Através de empréstimos directos, tem a própria Alta Autoridade auxiliado certo número de projectos de financiamento (geralmente numa percentagem entre 20 e 30 % dos respectivos custos totais); isto porque, quando solicitada pelos Governos respectivos, deve conceder empréstimos e garantias para facilitar o financiamento de programas inovadores e introduzir processos técnicos ou equipamentos novos (artigo 56.° do Tratado). Tem sido parcimoniosa a intervenção directa da Alta Autoridade no financiamento de empreendimentos; em todo o caso, ela foi incrementada a partir de 1960 — cobrindo até 50 % dos investimentos assistidos ou beneficiados —, quando de adições textuais ao artigo 56.° do Tratado de Estrasburgo, e representa, na altura em que foi iniciada, uma novidade relativamente às políticas de integração então praticadas (124). Esta

---

(124) O principal beneficiário desta política de assistência financeira foi a Alemanha; cfr. Mc Crone, *Regional Policy in the European Community*, em *Economic integration in Europe*, págs. 211-212.

política de investimentos resulta da necessidade de fazer face ao avanço tecnológico, de melhorar a dimensão e natureza do equipamento das empresas e as condições de exploração das indústrias deste sector de base — que constituem objectivos fundamentais, pelo lado da produção, duma integração sectorial do tipo da C. E. C. A.. Por outro lado, estes poderes estão estreitamente relacionados com a natureza da intervenção directa da Alta Autoridade, apesar de ela geralmente depender de instância dos Governos, principais juízes acerca do respectivo mercado financeiro interno (125).

Uma segunda ordem de medidas têm sido tomadas, sob o influxo da Alta Autoridade, a fim de contribuir para uma reorganização das indústrias de base dos sectores carbonífero e siderúrgico. Os artigos 46.°, 47.° e 54.° regulam esta actividade da Alta Autoridade, no que se refere à circulação de informações, à promoção de inquéritos, à fixação de objectivos gerais e ao fornecimento de pareceres técnicos sobre a actividade das empresas compreendidas no âmbito do Tratado. Assim, a Alta Autoridade tem de elaborar estudos anuais sobre investimentos (126), estabelecer os objectivos gerais respeitantes à modernização, ao planeamento a longo prazo da produção e à expansão da capacidade produtiva; e, além

---

(125) Obviamente, em coordenação com o Mercado Comum Europeu, que a C. E. C. A. prenunciou e intensifica, num sector com maiores complementaridades de estrutura: cfr., no Tratado de Roma que criou o Eurátomo, os artigos 40.° e segs.. Esta coordenação foi acentuada quando se procedeu à fusão dos executivos (Julho de 1967): Byé, *Les problèmes économiques*, págs. 74 e seguintes.

(126) Lundstrom, *op. loc. cit.*.

disso, dispõe de meios mais activos (embora não de ordem financeira) para orientar os investimentos. Uma decisão da Alta Autoridade, de Julho de 1955, tomada nos termos do artigo 54.° do Tratado, tornou obrigatória para as empresas carboníferas e siderúrgicas da Comunidade a notificação prévia (127) de todos os projectos de investimentos que acarretassem uma despesa total superior a 500 mil dólares (para uma instalação totalmente nova) ou 1 milhão de dólares (para adaptações de instalações existentes). Esta fonte de informação possibilita à Alta Autoridade dar um parecer fundamentado sobre a compatibilidade dos investimentos com os objectivos gerais do Tratado (como é seu dever) quando a empresa o requerer, ou ela própria achar que a iniciativa merece um subsídio. No último caso, a Alta Autoridade tem o poder de decidir quanto à não concessão do subsídio; nas outras hipóteses, o parecer é meramente consultivo para a empresa.

Na C. E. C. A., estamos perante a primeira experiência de influência activa duma organização de integração económica no campo dos investimentos. Ela intervém profundamente na orientação sectorial dos capitais financeiros aplicados no sector integrado; não só por julgar da compatibilidade dos investimentos com os objectivos mais gerais da comunidade integrada, como por fornecer argumentos e conselhos (no âmbito da assistência técnica) que, de uma maneira geral e segundo as informações disponíveis, parece terem sido seguidos

(127) Não menos de três meses antes da conclusão dos primeiros contratos, ou no começo das operações.

pelas empresas. No entanto, o carácter «dateral» da C. E. C. A., relativamente à C. E. E., fez que, além de uma certa sobrevivência das concepções liberais nos membros da Alta Autoridade, se haja criticado com razão que esta não tivesse elaborado um plano de investimentos próprio; uma vez que julgar da conveniência dos investimentos e traçar objectivos de expansão e fomento, no âmbito das comunidades europeias, competia, não aos órgãos da C. E. C. A., mas aos da C. E. E.. Isto deriva ainda de ser difícil elaborar um plano sectorial de investimentos; e, por maioria de razão, de ser quase impossível liberalizar ou orientar os investimentos privados (por carência de estímulos eficazes e falta de uma visão de conjunto da política a seguir) numa experiência de integração não total, mas meramente sectorial, como é esta de que tratamos. Com efeito, a liberalização depende de objectivos de estrutura e de conjuntura, relacionados com políticas globais, os quais apenas no seio de experiências de cooperação e integração, que abranjam a totalidade dos sectores de cada economia cooperante ou a integrar, podem ser considerados. Por outro lado, mesmo que houvesse um plano de desenvolvimento sectorial, sempre ele teria de ser coordenado com todos os outros componentes da matriz ou do modelo macro-económico em que havia de se situar, tanto para melhor dimensionação e adequação do critério de escolha, como para que a determinação da política relativa ao sector venha a ter em conta os mercados e necessidades de consumo final e as conexões com os sectores limítrofes, bem como o efeito que o rendimento (ou valor acrescido) criado e os réditos percebidos pelos intervenientes no respectivo processo produz na conjuntura nacional (ou nas várias

conjunturas nacionais em que se reflecte o processo de integração).

Eis porque, se a observação do modo como os investimentos se colocam no esquema de integração traçado pelo Tratado de Estrasburgo nos revelou formas novas de intervenção — mais relacionadas com um esquema coerente de integração realizado por uma activa política económica —, é necessário transitar a uma experiência de integração não sectorial para ver como a política de investimentos se inseriu nos modos de realizar a unidade do espaço na totalidade das economias consideradas.

4.2. *A Comunidade Económica Europeia*

O Tratado de Roma de 25 de Março de 1957, que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia, determina que serão abolidas (por directiva do Conselho) as restrições aos fluxos de capital durante o «período transitório» de instauração da Comunidade, na medida necessária ao bom funcionamento do mercado comum (artigo 67.°); e os seus artigos 68.° a 72.° prevêem a abolição das correlativas restrições cambiais (128).

---

(128) Bibliografia em Balassa, *Teoria*, págs. 144 e 415-416; L. Cartou, *Le Marché Commun et les capitaux*, na *Revue de Science Financière*, 1963, págs. 332-353; A. Ferrari, *Il movimento dei capitali nel quadro della Communità Economica Europea*, na *Revista di politica economica*, vol. XLIX, n.° 7 (Junho de 1959), 1160-1184; Faria Blanc, *Nota sobre o Tratado da Comunidade Económica Europeia*, in *Análise Económica* — 7/8, págs. 3 e segs.; 3.° Relatório da Federação Bancária da C. E. E. sobre *A integração monetário-financeira na Comunidade Económica Europeia*, em *Revista Bancária*, Abril-Junho de 1969, págs. 38 e 55; o já referido relatório Segrè e Jacques e Colette Nême, *Economie européenne*, e bibliografia aí indicada.

4.2.1. Esta livre circulação de capitais foi sem dúvida, das quatro liberdades fundamentais do Tratado de Roma (129), a que menos depressa progrediu: apesar de em teoria a mobilidade do capital ser superior à dos outros factores de produção e de, no plano dos factos, o capital circular de forma imaterial, sem depender de meios de transporte como as mercadorias e as pessoas.

Após as primeiras directivas comunitárias de 1960 e 1962 — que definiram o quadro da liberalização possível — a livre circulação de capitais pouco avançou; e pode mesmo dizer-se que as medidas de controle dos câmbios adoptados pela França em 1968 e a flutuação do marco decidida pela Alemanha em 1971 deram origem, dada a dependência em que os movimentos de capitais se encontram da liberdade e certeza dos mercados cambiais, a um recuo nesse domínio: no primeiro caso, pela restrição da livre circulação, no segundo, pelo predomínio de movimentos especulativos e redução do seu controle pelos Governos dos Estados membros.

Pode observar-se antes de mais que uma das dificuldades à regulamentação resulta de o mercado de capitais comunitário ser um mercado predominantemente de índole ou alcance mundial: o recurso aos financiamentos de euro-emissões («emissões destinadas a serem colocadas principalmente sob mercados diferentes dos da moeda de referência» (130)) permitiu às empresas da C. E. E. encontrar, com base sobretudo nas emissões de dólares e de marcos alemães, fontes de financiamento dispersas

---

(129) Cfr. Jacques e Colette Nême, *Economie Européenne*, pág. 141.

(130) *Le développement d'un marché européen des capitaux* (Relatório Segrè) pág. 63. Cfr. Lamfalussy, *Les marchés financiers, passim*.

em moeda estrangeira a juros bastante elevados (131). Por outro lado, o facto de Londres só agora encarar a adesão ao Mercado Comum colocou até ao presente fora do âmbito da legislação comunitária o maior mercado europeu de capitais. E as dilações — quando não discordâncias — no estabelecimento de uma moeda única (Relatório Werner) não permitiram coordenar o papel das instituições financeiras e dos poderes públicos no que se refere ao funcionamento dos mercados de capitais (132).

O domínio mais importante em que se procurou lançar a criação dum mercado comum foi o da liberalização intercomunitária dos movimentos de capitais, para o qual o Conselho da C. E. E. aprovou duas directivas, ao abrigo do artigo 69.° do Tratado de Roma: uma (de 11 de Maio de 1960), especialmente regulamentadora dos investimentos directos e dos movimentos de capitais com carácter pessoal; outra (de 18 de Dezembro de 1962), que alargou a liberalização de capitais a novas categorias de residentes e a outros sectores financeiros.

O Tratado fixa apenas duas datas para a liberalização dos movimentos de capitais: o fim do «período transitório», para suprimir as restrições aos movimentos de capitais na medida necessária ao bom funcionamento do mercado comum (artigo 67.°, § 1.°); e o fim de 1961 para a liberalização dos pagamentos correntes mais directamente ligadas às três outras liberdades (a livre circu-

---

(131) A internacionalização opera ainda por outra via: o afluxo de investimentos estrangeiros (directo ou de carteira) à Europa (cfr. P. Uri e outros, *Les investissements étrangers en Europe*).

(132) *Le développement*, citado (Relatório Segrè), pág. 47.

lação de mercadorias, liberdade de estabelecimento e serviços e o livre movimento dos trabalhadores, na medida em que remessas de emigrantes devam dirigir-se para outros Estados membros), sem os quais estas ficariam letra morta.

A liberalização pressupõe, com efeito, por um lado, a proibição de novas disposições restritivas (artigo 71.°, § 1.°); por outro, que, a fim de evitar distorções na atracção de capitais externos, ela se estenda às relações financeiras com outros países. Neste ponto, contudo, o Tratado de Roma apenas comporta duas obrigações: a coordenação progressiva das políticas dos Estados membros em matéria de câmbios, no que diz aos movimentos de capitais entre estes Estados e terceiros países (artigo 70.°, § 1.°), e um dever de informação (artigo 72.°). Aliás, nada disto é novo: a não discriminação, a liberalização dos pagamentos correntes e a obrigação de informação encontram-se no artigo 8.° dos Estatutos do F. M. I. (subscritos pelos Estados membros da C. E. E. em 15 de Fevereiro de 1961). O Tratado prevê ainda cláusulas de salvaguarda, que contemporizem com regulamentações cambiais (artigo 70.°), perturbações no funcionamento do mercado de capitais num Estado membro devido a movimentos de capitais (artigo 73.°) e situações de dificuldade da balança de pagamentos (artigo 71.°, § 2.°).

4.2.2. O princípio fundamental a aplicar ao movimento de capitais é o objectivo de *supressão das discriminações intracomunitárias baseadas na nacionalidade* (artigo 68.°, § 2.°). Por isso o tratado prevê a necessidade de um acordo explícito entre Estados membros para qualquer empréstimo público, estadual ou local (artigo 68.°,

§ 3.º), e a coordenação das políticas relativas aos movimentos de capitais para com terceiros países (artigo 70.º, § 1.º); por seu lado o artigo 69.º prevê que novas medidas de liberalização sejam tomadas por directivas.

As duas directivas vigentes — de 1960 e 1962 — instituíram diversos graus de liberalização, distinguindo quatro categorias de capitais:

1 — Capitais da lista *A* (destinados aos investimentos directos, imobiliários ou movimentos de carácter pessoal — sucessões, dotes, etc.): a liberalização será automática, devendo os Estados membros conceder todas as autorizações cambiais necessárias;

2 — Capitais da lista *B* (aquisição de títulos negociáveis na Bolsa): os Estados membros devem em princípio conceder as autorizações que permitam «a conclusão ou a execução das transacções ou transferências entre residentes dos Estados membros» (133);

3 — Capitais da lista *C* (emissões e remunerações de títulos nacionais no mercado estrangeiro de capitais, títulos estrangeiros no mercado nacional): os Estados podem recusar as respectivas autorizações cambiais, mas nesse caso a Comissão pode, após exame dos motivos invocados pelos Estados, recomendar-lhes a supressão das restrições cambiais que mantenham; ao abrigo deste regime foi emitido um empréstimo paralelo europeu em 12 de Junho de 1965 (empréstimo da E. N. E. L.);

---

(133) Nem todos os títulos se encontram liberalizados. Cfr. Kuhn e Catalano, *infra cit.*.

4 — Capitais da lista *D* (movimentos de capitais a curto prazo) (134): os Estados podem manter restrições, que são examinadas anualmente pelo Comité Monetário (135).

Prevê-se ainda que os Estados simplifiquem as modalidades de autorização e controle cambial e se sujeitem ao direito de inspecção da Comissão e a um exame anual do Comité Monetário. Resulta daqui uma *liberalização incondicional* dos investimentos directos, movimentos de capitais de carácter pessoal e capitais ligados ao financiamento da realização do Mercado Comum, por via de melhor localização das empresas e maior divisão internacional do trabalho, no regime das transacções correntes; ela faz-se *por meio de autorização geral* quanto às operações sobre títulos negociáveis na Bolsa (devendo as autoridades velar por que a taxa de câmbio não apresente desvio notável em relação à das transacções correntes). A liberalização incondicional corresponde pois aos capitais das listas *A* e *B*.

A *liberalização condicional* é prevista para as transacções de títulos nos mercados financeiros a médio prazo e operações sobre valores mobiliários não negociáveis na Bolsa (136). Se esses movimentos de capitais se opu-

---

(134) D'Allauro, *Il Mercato Comune Europeo*, pág. 35.

(135) Visine, *ABC de l'Europe*, tomo III, 2.ª parte, 1969, págs. 657-658, e o *Journal Officiel des Communautés Européennes, passim.*

(136) No que se refere aos títulos cotados nas bolsas, os países participantes deverão conceder autorizações gerais. Com respeito às transacções de capital correspondentes a novas emissões de títulos em mercados estrangeiros, a títulos não cotados na bolsa, a créditos comerciais a longo prazo e a créditos com carácter puramente financeiro a curto e a longo prazo (salvo no que se refere às transacções financeiras a curto prazo, cuja liberalização é facultativa),

serem aos objectivos de política económica dos Governos, estes podem manter restrições cambiais, fundamentalmente, nos casos especiais relativos à lista *B*. Quanto aos movimentos de capitais a curto prazo, operações entre Bancos, colocações a curto prazo das disponibilidades dos Bancos e créditos bancários a curto prazo com carácter financeiro (hipótese da lista *D*) não existe obrigação de liberalização (137). A directiva de 18 de Dezembro de 1962 alargou a liberalização dos valores mobiliários negociáveis na Bolsa a todas as categorias de residentes (em vez de abranger apenas instituições financeiras e empresas) e estendeu-se a novos sectores, tais como o financiamento de prestação de serviços ou financiamentos com reduzido montante.

Uma terceira directiva, ainda em discussão, ocupava-se da supressão de todas as discriminações na colocação de títulos estrangeiros nos mercados nacionais de capitais, na admissão de títulos estrangeiros nos mercados nacionais de capitais e na admissão de títulos estrangeiros à cotação em Bolsas nacionais; por exemplo, desapareceriam todos os obstáculos regulamentares na aquisição por parte de instituições financeiras de um país de títulos oriundos de outro país membro. Trata-se de uma proposta que não foi ainda tornada obrigatória, tendo sido

---

os países podem manter restrições cambiais, mas são igualmente livres de as suprimir; isso depende do grau de harmonização das respectivas políticas financeiras.

Sobre as possibilidades de aproximação dos mercados financeiros, cfr. *Etudes sur les marchés de capitaux (rapport général)*, págs. 67 e seguintes.

(137) A regulamentação da primeira directiva de 11 de Maio de 1960 obrigou sobretudo a introduzir alterações na política financeira do Governo francês, aliás possibilitadas pelas operações de saneamento de 11 de Dezembro de 1958; a segunda teve mais fortes efeitos em Itália.

aplicada em substância pelos países mais liberais neste domínio, como a Alemanha, a Bélgica, o Luxemburgo, enquanto a França, a Itália e a Holanda se limitavam à aplicação estrita das primeiras directivas (138). Já nestas providências, de originária inspiração liberal, se verificou a necessidade de transcender o domínio das medidas de pura liberalização: resulta isso sobretudo das dificuldades de coordenação entre a política francesa e a alemã, uma vez que a política francesa, e menos também a dos outros quatro países (139), em virtude da conjuntura inflacionista e irregular como das dificuldades de pagamentos, era restritiva, enquanto a alemã, pelos motivos inversos, se revelava fàcilmente ampliativa. Mas a C. E. E. vai mais longe nos termos do seu tratado constitutivo: exige a coordenação das políticas económicas,

---

(138) Em 1967 previa-se a liberalização no interior de cada país de um *plafond* de 1,5% da formação interna bruta de capital para a média dos anos de 1963-1964, eliminando-se as restrições cambiais a certo número de operações por parte dos Governos da França, da Itália e da Holanda; previa-se ainda a supressão de medidas discriminatórias, permitindo a cotação em Bolsa, o acesso de emissores de um país membro aos mercados financeiros dos outros ou a aquisição de títulos no mercado primário ou secundário pelos estabelecimentos financeiros de países de qualquer Estado membro; e pressupunha-se a redução do controle cambial francês. A Comissão, em Março de 1969, num memorandum *(Necessité et modalités d'une action dans le domaine des capitaux)* insistia sobre a adopção destas propostas e enumerava um certo número de medidas de harmonização com o objectivo de reduzir o isolamento dos mercados financeiros nacionais.

(139) Sobre os problemas de contraposição de políticas no campo dos títulos, cfr. R. L. Larcier, *Le placement mobilier dans le Marché Commun*, em *La Revue de la Banque*, 1959, n.º 1, págs. 62-72; e n.º 2, págs. 125-141. Ainda: Kuhn, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, págs. 11 e segs.; numa perspectiva italiana (a Itália foi a principal beneficiária, interna e externa), Fantini, *L'integrazione economica europea e il Mercato Comune*, págs. 110 e seguintes.

monetárias e financeiras (140); e das diferentes políticas cambiais ainda surgiam dificuldades adicionais (141).

4.2.3. Tudo isto nos mostra como a própria liberalização dos movimentos de capitais implica uma profunda coordenação (até harmonização) de políticas; ela não pode limitar-se à abstenção, impondo a adopção de uma atitude activa e de uma política global.

Outros domínios existem ainda. A comparticipação dos mercados financeiros nacionais (142) é uma constante da situação da C. E. E., dado que ao longo de todos estes anos, o aforro interno se destinou sobretudo a investimentos no interior de cada país e a atracção de capitais comunitários não é nìtidamente superior à atracção de capitais extracomunitários para cada um dos Estados membros. Para isto contribuem diversas causas, algumas das quais foram analisadas pelo Relatório Segrè: a heterogeneidade das regulamentações cambiais e fiscais (143), a disparidade nos regimes de funcionamento e controle das instituições financeiras e a divergência das políticas económicas (nacionalismo na afectação de aforros, receio de movimentos perversos de capitais, apesar do recurso do artigo 108.° do Tratado de Roma) (144) ...

---

(140) Cfr., dum ponto de vista meramente jurídico, Catalano, *Manuel*, págs. 375 e segs. (quanto à aplicação destas normas, Nonis, *Dal piano Marshall alla Communità Economica Europea*, Roma, 1959, págs. 58 e segs.).

(141) Cfr. v. g. Sainte-Lorette, *Le Marché Commun*, 2.ª ed., Paris, 1961, págs. 115-116.

(142) O. C. D. E., *Études sur les marchés de capitaux*, I, págs. 226 a 236.

(143) Trata disso sobretudo a V parte, sobre a redução das desigualdades no acesso ao mercado europeu de capitais, *op. cit.*, págs. 283 e seguintes.

(144) Cfr., em geral, o *Relatório Segrè*, cit..

Para isso importaria, nos termos do Relatório Segrè, criar um mercado financeiro comunitário, constituindo um mercado de fundos verdadeiramente integrado entre os diversos países europeus, considerando que a Alemanha detém só por si 44 % da poupança comunitária, enquanto a França (pelo menos até 1968) foi o primeiro país importador de capitais da Comunidade Económica Europeia. Há, pois, uma certa complementaridade como primeira condição favorável ao estabelecimento dum mercado integrado. E esta complementaridade (145) (coincidente com a abundância da oferta de capitais) é acompanhada por uma certa semelhança de comportamento da poupança nos diversos mercados financeiros e pela intensidade da procura de capitais que, em virtude das necessidades financeiras de empresas com reduzidas margens de autofinanciamento e das carências do sector público, é outro carácter comum à economia dos seis que favorece o desenvolvimento do mercado financeiro. O Relatório do grupo de peritos encabeçado por Cláudio Segrè formulou, assim, diversas recomendações que têm como objectivo a «descompartimentação» dos seis mercados financeiros, tentando alargar os circuitos de crédito, integrar os mercados de valores intermediários e reduzir as desigualdades entre empresas no acesso ao mercado europeu de capitais. A fim de alcançar o máximo de fluidez, recomenda-se sobretudo: redução das disparidades de estrutura e funcionamento que influem no mercado de capitais; menor prioridade dos Estados e autar-

---

(145) Que Scitovsky (*Economic theory*, cit.) demonstrou não constituía requisito imprescindível da integração económica, embora não seja de excluir que em certos domínios (como este) a favoreça.

quias locais nos mercados financeiros nacionais e eventual acesso aos mercados financeiros de outros Estados membros; europeização das colocações por investidores institucionais; e criação de mecanismos originais de refinanciamento, a nível europeu, dos créditos a médio ou longo prazo concedidos pelos Bancos.

O memorando da Comissão de Março de 1969 aponta outras directivas (146), sobretudo: eliminação das duplas tributações sobre juros; uniformização da taxa das retenções na fonte; flexibilidade maior nas regras de colocação das companhias de seguros de vida; introdução de *plafonds* progressivos para o investimento institucional em outros países membros; uniformização das normas de publicidade no momento da emissão e da cotação na Bolsa; definição de medidas que garantam a segurança das transacções em valores mobiliários; adopção por outros países membros de instrumentos de financiamento que tenham tido êxito em certos Estados membros; harmonização das legislações sobre garantias; etc.. Neste domínio contudo as dificuldades de integração dos mercados financeiros têm impedido um rápido avanço.

4.2.4. Não interessa nada abordar o mercado das euro-emissões (147), que foi a partir de 1963 um epifenómeno — por vezes fortemente perturbador — do mercado europeu de capitais, na medida em que, quer o recurso a ele, quer a afectação das poupanças, resultava de circuitos alheios à Comunidade. Os problemas do mer-

---

(146) *Memorandum*, cit., págs. 5 e seguintes.

(147) Cfr. J. Braga de Macedo, *O mercado das euro-emissões*, Lisboa, 1970; Paul Einzig, *The Euro-bond market*, Londres, 1969.

cado das euro-emissões foram sobretudo de dupla natureza: por um lado, a dificuldade de controlar massas estimuladas por amplas isenções fiscais ou por evasões fiscais lícitas e fruto de uma enorme poupança internacional, susceptível de ser objecto de flutuações por razões financeiras ou estreitamente especulativas; por outro lado, a necessidade de harmonizar as políticas monetárias, sem as quais a livre circulação de capitais não seria possível, nem para assegurar o melhor funcionamento dum mercado financeiro integrado, nem para permitir o seu controle, evitando distorções por parte dos Governos e dos órgãos comunitários. A entrada na Comunidade daquele que é ainda hoje o maior mercado financeiro europeu — o de Londres — terá certamente reflexos profundos e fará avançar, provàvelmente, a integração financeira, a par da adopção dum calendário baseado no relatório Werner para a criação de moeda única.

Quanto às políticas monetárias, tal como a financeira, é sobretudo em razão da balança de pagamentos inter-regional que as disposições do Tratado são pensadas (148) — e os reflexos disto vêm a traduzir-se numa consideração predominantemente monetária e financeira dos investimentos. Só a longo prazo, quando a união económica assentar os seus pressupostos mínimos, a coordenação dos planeamentos e o regime uniforme dos investimentos (que é postulado pela livre circulação dos fundos — quando houver moeda única ou ilimitada convertibilidade) levarão a uma perspectiva *económica* geral,

---

(148) Pitta e Cunha, *Aspectos monetários da integração económica europeia*, págs. 29 e seguintes.

ao encarar os investimentos, harmonizando-os à escala da zona (149).

4.2.5. Nas tentativas de associação, quer por suporem o desenvolvimento de regiões não fàcilmente integráveis em razão da sua inferioridade económica, quer pela necessidade de manter determinadas vinculações bilaterais no auxílio aos países associados ultramarinos (sobretudo as antigas colónias francesas) (150) que negociavam a sua adesão ao tratado de Roma (Convenção de Yaoundé de 1963), foi imperioso desenvolver uma concertada acção financeira e de fomento (151). Para isso, duas instituições funcionam no âmbito da Organização prevista pelo tratado de Roma: o Banco Europeu de Investimentos e o Fundo de Desenvolvimento Ultramarino (152) (153); a acção destas instituições, sendo primordialmente europeia, foi pela convenção de

---

(149) Por outro lado, a atracção dos investimentos estrangeiros por um mercado desta dimensão simplificou o financiamento do investimento, mas pode ter introduzido certos desvios estruturais.

(150) V. Michel Beaulieu, *Les investissements dans les pays et les territoires d'outre-mer associés à la C. E. E. — politique générale et méthodes*, in *Revue de Marché Commun*, n.º 8 (Novembro 1958), págs. 391-402; Cousté, *L'Association...*, págs. 106 e segs.; Cosgrove, *The E. E. C. and developing countries*, em Denton, *Economic integration*, págs. 118 e seguintes.

(151) Sobre o problema, cfr. Uri em *Revue Économique*, 1958, págs. 169 e segs.. Como pode ver-se em *Lo sviluppo economico delle Communità europee*, não é para resolver as questões do crescimento pròpriamente europeu, puramente tecnológicas (pois não há escassez de capital), que estas instituições foram criadas, ressalvados casos como o do *Mezzogiorno*.

(152) Para mais esclarecimentos: Moreau-Néret, *Les banques de développement dans le monde*, II, Paris, 1965, págs. 371 e segs.; R. Piatier, *Pour une politique des six dans le domaine des crédits de dévelopment au Tiers-Monde*, na *Revue du Marché Commun*, Fevereiro 1961 (n.º 33), págs. 65-69; Nodransi, *Bilan provisoire des interventions du Fonds de Développement*, ibidem, Setembro 1959 (n.º 17), págs. 303-306; e *La C. E. E. et l'investissement dans les pays*

Yaoundé estendida a África — atribuindo o segundo vultosa dotação aos associados africanos, e comprometendo-se o primeiro ao financiamento creditício de investimentos reprodutivos.

O Banco Europeu de Investimentos tem concedido créditos que atingiam, no final de 1968, 1134 milhões de unidades de conta, contraindo empréstimos no montante, à mesma data, de 776,3 milhões de unidades de conta. A sua finalidade é contribuir, recorrendo aos mercados nacionais de capitais e aos seus recursos próprios, para o desenvolvimento equilibrado e sem choques do Mercado Comum; e o desenvolvimento progressivo da actuação do B. E. I. revela que, quer as operações activas, quer as operações passivas, se multiplicaram por coeficientes da ordem de 10 entre 1961 e 1968. Do total das operações de empréstimo, quase metade beneficiou a Itália, no valor de 594,95 milhões de unidades de conta, revertendo uma larga maioria do conjunto, em benefício dos países membros (891,86 milhões de unidades de conta, nos empréstimos concedidos até 31 de Dezembro de 1968); na repartição de empréstimos por sectores haverá um certo equilíbrio dos empréstimos para infra-estruturas (ordenamento agrícola, energia, transportes,

---

associés, ibidem, Junho de 1959 (n.º 15), págs. 254-262; Bailey, *Tariffs et commerce en Europe occidentale*, 1961, págs. 45 e segs.; Leduc, em *Revue d'Economie Politique*, 1958, págs. 198 e segs.; Fantini, *L'integrazione...*, págs. 158 e segs. Os estatutos do B. E. I. foram aprovados por protocolo, nos termos do artigo 129.º do Tratado de Roma, de 25 de Março de 1957.

(153) Sobre o Fundo Social Europeu, previsto no âmbito da harmonização de políticas sociais, v. Laloire, *Objectivos e dificuldades duma política social europeia*, em *Análise Social*, 4, págs. 525-537; Pitta e Cunha, *A livre circulação dos trabalhadores e a segurança social no Mercado Comum Europeu*, págs. 81 e seguintes.

telecomunicações) e os empréstimos à indústria, tanto nas operações ordinárias como nas operações especiais.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (F. E. D.), esse tem tido por finalidades conceder apoio aos Estados associados africanos, quer os associados pela convenção de Yaoundé, quer os do acordo de Lagos, quer os do acordo de Arusha. O Fundo foi dotado, nos termos da Convenção de Yaoundé, com 580 milhões de unidades de conta em 1964; no momento da renovação da convenção de Yaoundé (1968) criou-se um segundo F. E. D., o qual, para um período de cinco anos, recebeu uma dotação de 730 milhões de unidades de conta.

Pode dizer-se, pois, que, adicionando as dotações do Fundo às operações do Banco Europeu, as operações no exterior da Comunidade excedem as que têm beneficiado os países membros. O predomínio na repartição entre os países receptores cabe, como é normal em virtude de se tratar de países subdesenvolvidos, à modernização rural (24,8 % no primeiro fundo, 44,9 % no segundo fundo) e a despesas de infra-estrutura (44 % no primeiro fundo, 37,7 % no segundo fundo), ocupando o ensino e formação o terceiro lugar, que é o único ainda verdadeiramente significativo (19,9 % no primeiro fundo, 10 % no segundo F. E. D.) (154).

4.2.6. As dificuldades da liberalização dos movimentos de capitais revelam bem que mesmo ela não consegue realizar-se sem distorções nem medidas equilibrantes: ela não pode, pois, inserir-se fora do quadro

---

(154) *Bulletin*, 3-1969, págs. 25-35, sobre o B. E. I.; *ibidem*, págs. 7-14; cfr. Okigbo, *Africa and the Common Market*, págs. 37 e seguintes.

duma política global, certo como é que a C. E. E. só no âmbito de uma ampla direcção económica consegue liberalizar os respectivos mercados.

Num plano mais avançado, não deixa de ser curioso acentuar que vozes influentes reclamaram um planeamento a nível supranacional: na agricultura (Mansholt), na política anticíclica (Marjolin) ou no desenvolvimento da C. E. C. A. (Hallstein) (155): o planeamento na Comunidade, se não é aspecto despiciendo do delinear de políticas económicas, não pode dizer-se que tenha avançado e se haja institucionalizado ainda suficientemente (156).

4.3. *O Conselho Nórdico*

Um aspecto importante na cooperação entre os países escandinavos foi sempre reconhecidamente o dos movimentos de capitais (157). As diferenças de taxas de juro, política de crédito e tributação entre os vários países nórdicos eram fundas; e isso obstava a que se considerasse realista introduzir sem mais a liberdade de movimentos no seio da zona; pois ela agiria distorcidamente e iria agravar as deficiências de funcionamento, fazendo os movimentos de capitais motivarem-se irregularmente.

---

(155) Cfr. Tinbergen, *The European Economic Community: conservative or progressive?*, págs. 31-32; cfr. Byé, *Les rélations*, págs. 408 e segs. (como consequência do carácter político da integração).

(156) Denton, *Planning and integration: medium-term policy as an instrument of integration*, em *Economic integration*, cit., págs. 330 e seguintes.

(157) Lundstrom, *Capital movements*, págs. 158-162. Ver a recensão em *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1959, pág. 476, e Wendt, em *Aspects financiers et fiscaux...*, págs. 199 e seguintes.

Devido às restrições monetárias, à escassez de capital e às disposições legislativas de protecção, os investimentos directos internórdicos não eram correspondentes ao volume do comércio regional; contudo, as facilidades de crédito disponíveis, sobretudo no domínio da construção naval, não eram despiciendas. No que se refere ao capital *in genere*, o *Comité de preparação* que estudou os termos em que funcionaria o Mercado Nórdico não considerou praticável a abolição dos controles relativos à emissão de obrigações estrangeiras, fundamentalmente devido à escassez de capital existente nos países nórdicos. No entanto sugeria que, sempre que isso não trouxesse inconvenientes à política económica geral, um país nórdico deveria facilitar aos restantes o acesso aos seus mercados de capitais, em condições idênticas às dos respectivos nacionais. Seria dada preferência para tais emissões aos projectos de investimentos que fossem reputados de interesse comum para os países nórdicos (158).

Por outro lado, foi criado um Banco Nórdico de Investimentos (159), destinado a proporcionar meios à cooperação e ao crescimento económico nórdicos; inspira-se nos estatutos do Banco Mundial, da Sociedade Financeira Internacional e do Banco Europeu de Investimentos, tendo como objectivo fortalecer a economia dos países nórdicos mediante a concessão de empréstimos e garantias necessárias ao financiamento dos pedidos de investimento.

---

(158) Amado de Freitas, *Cooperação económica europeia: o mercado nórdico*, págs. 46-48.

(159) Cfr. Amado de Freitas, *op. cit.*, págs. 48-50.

Motivado, segundo se afirma correntemente, por razões predominantemente económicas — e apenas estas deveriam estatutàriamente influir na concessão dos empréstimos e no emprego dos fundos de que dispunha o Banco Nórdico de Investimentos — o Mercado Nórdico representa uma tentativa de cooperação económica e política que poderia ser importante. É duvidoso se deverá considerar-se uma experiência de integração; cremos porém que sim, não só porque o conjunto das medidas postas em prática parece visar, a longo prazo, a criação de um espaço económico unitário, como porque essas medidas estão suficientemente organizadas de molde a orientar a política económica dentro desse espaço, mantendo-se embora autónomas as respectivas autoridades e políticas nacionais. Esta a razão por que, tendo em conta as dificuldades de movimentação internórdica de capitais, se achou imprescindível encetar uma política, já com alguns empreendimentos comuns, que corrigisse os capitais dos países nórdicos da tendência autárcica que os faz concentrarem-se nos próprios locais de formação da poupança (160); a atracção concorrencial da C. E. E. e da E. F. T. A. e, depois, o predomínio do Mercado Comum nos movimentos para a criação de uma economia europeia não haverão retirado ao «Nordek» todas as virtualidades que os seus condicionalismos políticos, económicos e sociais criariam.

---

(160) Apenas o apelo internacionalista, comprovado pela abundante participação nos fundos internacionais, públicos como privados, consegue vencer tal obstáculo nessas estruturas psicológicas: com ele há que contar, tanto numa política de integração internacional, como numa unificação inter-regional.

4.4. *Alusão a algumas experiências de integração entre países subdesenvolvidos*

As experiências de integração económica entre países em desenvolvimento são múltiplas e muito diferenciadas. Importa apenas chamar a atenção sucessivamente para os traços que caracterizam os casos mais importantes, numa óptica indutiva; pois seriam eles, porventura e a partir da observação corrente, os mais adequados a tornar-se dirigistas (o que, diga-se de passagem, nem sempre se verificou).

4.4.1. *A Comunidade Económica da Africa Oriental* (Quénia, Uganda e Tanzânia) pretendeu resolver as suas dificuldades económicas e orçamentais (imputáveis à quebra de receitas), bem como a desigualdade dos respectivos ritmos de crescimento, pondo em comum receitas públicas, a fim de que a sua distribuição ulterior compensasse em certa medida a desigualdade dos benefícios recebidos da integração pelos diversos países. Este Fundo seria constituído por uma fracção do imposto de rendimento devido pelas sociedades, por actividades de manufactura e financeiras, e ainda por uma fracção dos rendimentos dos direitos aduaneiros e de certos impostos de consumo. O Tratado de Arusha previu a criação de um Banco de Desenvolvimento na Africa Oriental e de vários conselhos encarregados de coordenarem políticas económicas, após o fracasso das primeiras medidas previstas no acordo de Kampala.

A *União Aduaneira Económica da Africa Central* previu, sobretudo, uma forte coordenação na política industrial e na política financeira e fiscal, bem como

na política económica: através de planos de desenvolvimento, políticas coordenadas de transportes e desenvolvimento industrial sobretudo. Mas das palavras aos actos vai uma distância nem sempre percorrida.

4.4.2. A *Associação Latino-Americana de Comércio Livre (ALALC)* (161) constitui, sem dúvida, o maior sistema de integração económica entre países subdesenvolvidos. Pretende-se apenas realizar, dada a disparidade de condições da zona, a sua grandiosidade geográfica e demográfica e o amplo volume (embora desigualmente repartido) dos rendimentos nacionais a integrar, uma zona de livre-câmbio, não prevendo, nem a fixação de uma pauta exterior comum, nem a livre circulação de capitais ou de mão-de-obra. Apenas as trocas comerciais no interior da ALALC haveriam de achar-se liberalizadas em 1973.

O Tratado de Montevideu omitiu as questões relativas à política regional de investimentos e à compensação de quebras de receitas resultantes da liberalização. As considerações de desigualdades potenciais económicas e de grau de desenvolvimento entre os países apenas tiveram por finalidade permitir aos menos desenvolvidos ou aos que têm mercados insuficientes um abrandamento do ritmo de desarmamento aduaneiro.

Prevê-se ainda que os signatários possam coordenar as suas políticas de industrialização por meio de acordos de complementaridade, liberalizando as trocas de certos

---

(161) Foi criada pelo Tratado de Montevideu, 1960, assinado pela Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, com adesões da Colômbia e Equador (1961), da Venezuela (1966) e da Bolívia (1967).

produtos de modo que a sua produção seja partilhada entre os países. Mas estes acordos nem contribuem significativamente para o desenvolvimento de toda a zona, nem correspondem a muito mais do que a simples reorganização de interesses de certas sociedades nacionais ou estrangeiras, que partilham certos sectores industriais de ponta e desejam assim ver aumentar o respectivo mercado privilegiado. Perante a quebra de taxas de investimento em muitos países, o reduzido ritmo de crescimento do produto nacional e a estagnação ou diminuição do auxílio externo aos países da ALALC, criou-se em 1960 o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento que, embora institucionalmente independente da ALALC, exerce uma acção paralela à desta.

Têm por objectivo — ele e o fundo especial, dotado em boa parte com subscrições dos Estados Unidos — conceder empréstimos em condições mais favoráveis que as do mercado para o desenvolvimento económico latino-americano (162). Pela sua acção de concessão de crédito, o Banco prestou concurso a numerosos projectos ligados à integração da área, tendo emprestado para este efeito cerca de 100 milhões de dólares, sobretudo para construção de infra-estruturas (estradas andinas, projectos hidroeléctricos) e também para o financiamento das exportações intra-regionais.

Este projecto representa um dos mais acabados exemplos de livre-cambismo entre países desenvolvidos

---

(162) Os Estados Unidos subscreveram 350 milhões de dólares do capital do Banco e os países da América Latina 500 milhões. Para o fundo especial os Estados Unidos subscreveram 100 milhões de dólares e os países da América Latina 50 milhões.

ou subdesenvolvidos que conhecemos; não admira, pois, que os seus êxitos sejam muito limitados. As disparidades consideráveis entre os países da América Latina não os tornam, com efeito, aptos a isso, nem pela complementaridade recíproca, nem pelo elevado nível ou capitação dos rendimentos, nem pelas possibilidades de especialização superveniente, que desenvolvessem um comércio interterritorial compensatório e suficientemente estimulante do desenvolvimento. E a omissão quase total da coordenação de políticas económicas, sem as quais o desenvolvimento económico se não produz, constitui uma grave lacuna. Para a preencher criaram-se grupos sub-regionais que sem dúvida prenunciam o aparecimento de novas formas de integração, as que vão para além do simples livre-cambismo, podendo ao mesmo tempo ocasionar o esfacelamento do mercado livre (ao menos como mera zona de comércio livre). Em 1965 o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia criaram um Comité para a exploração em comum dos seus recursos naturais, bem como para, se necessário, criarem um regime de livre-câmbio na respectiva sub-região.

Na Declaração de Bogotá, o Chile, a Venezuela, a Colômbia, o Equador e o Peru exprimiram o desejo de prosseguirem em comum a execução de diversos projectos, decidindo depois com a Bolívia criar uma sociedade de desenvolvimento nos Andes para encorajar projectos multinacionais de infra-estrutura e industrialização de base. O mesmo fizeram a Bolívia, o Uruguai, o Paraguai, a Argentina e o Brasil, para um projecto de desenvolvimento integrado que assentava na energia da bacia do rio de La Plata, embora estes dois últimos países, sobretudo pela dimensão económica que lhes per-

mite um esquema baseado na autarcia e pela maior competitividade relativa em todo o mercado comum latino-americano, sejam os mais opostos a sistemas de livre-câmbio no escalão sub-regional (163). Contudo, o carácter de zona de trocas livres continua predominante: não admira, pois, que as incidências financeiras desta organização se tenham prendido com o financiamento das trocas intra-comunitárias (164).

4.4.3. O *Mercado Comum da América Central* (165) constitui uma pequena união aduaneira, com o objectivo de estabelecer uma pauta exterior comum, em média mais elevada do que as pautas nacionais anteriores; tem pois como objectivos, simultâneamente, um alargamento do mercado e um certo proteccionismo à produção da área.

Além de um esquema mais adequado à situação de subdesenvolvimento que o da ALALC, embora aplicado a uma situação de base muito pouco favorecida, em que as disparidades da industrialização e da competitividade externa vão de par com a reduzida dimensão do mercado global, a organização criou um Banco de integração,

---

(163) Ceballos, *L'intégration économique de l'Amérique Latine* (sobretudo o cap. VII); Brandi Aleixo, *Integração Económica Latino-Americana;* Wionczek e outros, *Integración Económica de América Latina;* Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Factores para la integración;* Sánchez Sarto, *Los procesos de integración económica en Europa y en América Latina,* em *Investigación Economica,* 1953, págs. 233 e segus.; Balassa, *op. cit.,* págs. 410-411, e obras cits.; Librando, em *Rivista di politica económica,* 1960, pág. 1857; *Derecho de la integración latinoamericana,* 1969.

(164) Cfr. Ceballos, *L'intégration,* págs. 163-186.

(165) Que inclui a Costa Rica, o Salvador, a Guatemala, as Honduras e a Nicarágua.

para o estudo de projectos sobretudo destinados à industrialização das Honduras, o país mais atrasado da zona. O Conselho Económico Central pretendeu exercer um certo controle sobre o local da implantação das novas indústrias de base. E, a fim de estimular a industrialização da zona, pretendeu-se que as indústrias chamadas «de integração», (com base num acordo que entrou em vigor em 1961, sem grande êxito, ao que parece) gozassem de uma posição de monopólio durante dez anos, desde que alcançassem a aprovação dos órgãos comunitários. Procurou-se ainda realizar uma certa especialização regional nos serviços comuns (166).

O Mercado Comum da América Central não conseguiu ainda realizar nem a livre circulação de bens, nem a livre movimentação de mão-de-obra, nem uma coordenação ou harmonização de políticas económicas. Todavia conseguiu obter um certo acréscimo de comércio inter-regional e uma certa harmonização quanto às políticas globais de desenvolvimento — a qual não passou, porém, da definição de princípios quanto aos investimentos privados e ao papel da empresa privada no desenvolvimento económico (167).

4.4.4. Não deixaremos de concluir que nos parece difícil nestes casos a liberalização dos escassos capitais de formação interna, pois isso poderia privar alguns

---

(166) Apoio técnico, formação profissional, Conselho Universitário, e diversos projectos no domínio dos transportes aéreos, terrestres e marítimos.

(167) O. C. D. E., *Integration Economique entre pays en voie de développement*, sobre outras experiências de integração económica entre países em desenvolvimento. Acerca das possibilidades do mercado comum africano, Okigbo, *op. cit.*, págs. 137 e seguintes.

países das suas próprias poupanças; nestes casos, a orientação em comum da concessão de estímulos públicos — através de Bancos e Fundos de Investimentos — e a atracção de capitais externos, favorecida pela integração (168), constituirão os dois efeitos mais importantes da integração em matéria de capitais (169). Por outro lado, só na América Central foi possível atenuar as abundantes restrições cambiais às transferências, também aplicáveis às de capital (170).

---

(168) Balassa, *Teoria*, págs. 274 e 277.

(169) Quanto às experiências africanas, tais aspectos são comuns; havendo a destacar, nalguns, a influência de elementos monetários — pois a unidade ou solidariedade de estruturas monetárias permite afirmar que muito do que neles se contém (aliás, das realizações mais difíceis num esquema de integração) é herança da época colonial.

(170) Balassa, *Teoria*, pág. 145.

5
INTEGRAÇÃO E PLANEAMENTO (UNIFICAÇÃO E CAPITAIS NO COMECON)

5.1. A referência a esta experiência de integração seria, em rigor, despropositada — se não quiséssemos estabelecer, por uma via indutiva, aquilo que tentaremos explicar dedutivamente. E sê-lo-ia, explicite-se, porque o sistema económico socialista é radicalmente diverso do tipo de economia que sobretudo nos interessa analisar; e porque a própria estrutura possibilita, em economias rìgidamente complementares e territorialmente contínuas, o desenvolvimento de esquemas de política económica distintos dos de uma qualquer integração económica em que Portugal venha a cooperar.

No entanto, o valor demonstrativo duma análise atenta — e mais profunda do que esta, em razão da escassez dos materiais e do alcance perfunctório da pesquisa — seria, neste campo, não pouco despiciendo. É que numa economia socialista não se pode conceber uma integração que não abranja aspectos relativos ao planeamento — uma vez que é o plano que constitui a base de cada economia nacional quanto aos investimentos e à colocação das forças produtivas. Em razão da nacionalização dos bens de produção, porém, os aspectos de liberalização, puramente negativos, que se

resolveriam em circulação livre de capitais, são quase inexistentes. Não significa isto que, dentro da lógica dos sistemas económicos socialistas, um Estado estrangeiro não possa investir (como até o podem particulares estrangeiros), desde que subordinadamente ao plano e com todos os condicionamentos decorrentes da precariedade de tal medida de mera tolerância. Efectivamente, certos investimentos ocidentais têm sido tolerados como comparticipação na construção da economia socialista (não só na Jugoslávia, aliás) — e, por maioria de razão, créditos, tanto de natureza comercial como para aumento do capital nacional. No entanto, aparte o facto de tais medidas serem resultantes do levantamento, caso a caso, dos condicionamentos administrativos, elas não podem relacionar-se com o processo ou com o objectivo de integração socialista, antes introduzem limitações à sua auto-suficiência. Já não assim, contudo, quando tal movimento se processe — como é regra — entre países socialistas, sobretudo os pertencentes à zona (171).

5.2. O C. A. E. M., criado em 25 de Janeiro de 1949, ràpidamente evoluiu de um sistema organizado de cooperação e assistência económica, para uma experiência de integração tão flexível quanto o sistema o permite, criada sob o influxo dos exemplos da Europa Ocidental. Os seus objectivos cifravam-se na coordena-

---

(171) Como se sabe, a China está excluída e a Albânia abandonou o C. A. E. M. do qual faz parte a Mongólia. O que se disse poderia talvez ser revisto se fossem claras as tendências manifestadas na Europa Oriental durante os últimos anos: não o são, porém, e acumular meros factos não é o nosso objectivo.

ção internacional dos planos e na especialização socialista do trabalho. A economia mais largamente dimensionada é a da União Soviética; e (uma vez que os factores políticos pesam muito mais nesta forma de integração do que nas ocidentais) (172) tal posição é reforçada pela chefia do campo socialista que se arroga. Tudo isto origina um largo efeito de domínio da União Soviética no conjunto da zona, sendo fundamentalmente «investimentos comuns» os que mais se adequem às necessidades de crescimento e aos objectivos globais da economia russa; apesar de nos últimos anos, os problemas financeiros — também aqui intimamente conexos com os monetários — terem assumido lugar de relevo entre as preocupações do C. A. E. M.. De facto, o predomínio da óptica dos valores reais que caracteriza as economias do mundo socialista, dentro da ortodoxia marxista, foi a pouco e pouco sendo abandonado, devido às necessidades resultantes do comércio inter-regional como do comércio mundial. E no primeiro domínio, manifestaram-se as necessidades de promover um comércio equilibrado à escala da zona, através dum sistema de compensação multilateral contabilizado em «rublos transferíveis». Nas transacções externas, tão-pouco se tem conseguido alcançar uma posição de convertibilidade, apesar dos excedentes internos da União Soviética, em virtude da prática de sistemas de *clearing* e da ausência dos países socialistas dos mecanismos e instituições dominantes do

---

(172) István Ágoston, *Le marché commun communiste*, págs. 189-217; Marie Lavigne, *Les économies socialistes soviétique et européenne*, Paris, 1970, págs. 381-423; Nême, *op. cit.*.

comércio mundial. Destas dificuldades de ordem monetária resulta, naturalmente, a prática impossibilidade de dinamizar reais mecanismos financeiros. Foi para coordenar as políticas monetárias da zona que se criou em 1964 o Banco Central de Cooperação Económica (173): o seu papel é, porém, de mero mecanismo de *clearing* multilateral.

Dificuldades na prossecução duma política de capitais relacionada com a sua aplicação resultam, sobretudo, das vicissitudes políticas da zona: a saída da Albânia, a entrada da Roménia numa posição mais independente (simultâneamente relacionada com as suas opções políticas globais e com a rejeição do papel predominantemente agrícola que lhe era reservado na definição das opções duma «planificação socialista»), a oposição da Hungria aos obstáculos que a «especialização socialista» punha igualmente à sua industrialização — tudo isto mostra que a harmonização de uma política de aplicação coordenada de capitais só pode fazer-se quando opções comuns de base, por todos aceitas, possibilitam a realização dum planeamento coordenado e global: pois o plano é a expressão de opções que o informam, e não pode substituir-se a um consenso inexistente. Parece, no entanto, que a especialização socialista, condição do aumento das trocas, é objectivo constante dos últimos anos.

Apesar das reticências que as democracias populares — primeiro que todas a Roménia — têm posto à acele-

---

(173) Egnell, em *Problèmes Economiques*, 29 de Outubro de 1970, págs. 11-15.

ração da integração (que, pela sua orientação dominante, a muitas não convém), têm-se feito investimentos para fins comuns, no âmbito de acordos, bilaterais como multilaterais. O objectivo desta espécie de cooperação é o desenvolvimento das fontes de abastecimento em produtos de base e em energia, dos quais a maior parte dos países da região tem necessidade urgente. Além disso, tal objectivo insere-se bem dentro da ideia de auto-suficiência que parece ser ainda hoje conteúdo da doutrina marxista do comércio internacional (174) — com base na interpretação das razões de troca como mecanismo de exploração, que conduz directamente à defesa duma política de autarcia socialista a partir duma crítica pouco maleável do livre-cambismo clássico. Ainda aqui, as necessidades práticas de uma política de poderio condizem com uma posição teórica que pode reputar-se ultrapassada.

5.3. A movimentação de capitais foi pràticamente nula até 1957, data em que o reforço do esquema de integração se acentuou, também neste terreno; pela mesma época se renovou o esforço de reequipamento de base com finalidade autárcica. Não pequenas dificuldades foi necessário vencer (175): de facto, são escassos os capitais disponíveis nos países socialistas, em razão da afectação das poupanças públicas e da pequena

---

(174) Agoston, *op. cit.*, págs 123 e 248; Mossé, *Essai d'une théorie socialiste du commerce international*, em *Economia Internazionale*, 1949, págs. 588 e segs., Pryor, *The Communist Foreign Trade System*, pág. 23.

(175) Idem, ibidem, pág. 189; Alec Nove, *L'Économie Soviétique*, 1963, págs. 292 e seguintes.

dimensão da poupança privada; e todos carecem de capitais, sendo por vezes insuficientes os próprios; daí certa preferência pelo empréstimo e pelos investimentos fàcilmente amortizáveis, que são precisamente os menos compatíveis com os referidos objectivos de desenvolvimento e auto-suficiência nos abastecimentos básicos. Quanto aos empréstimos, acresce que as taxas de juro são muito baixas (1,5 a 2 %), quando não são gratuitas e vigora o bilateralismo nos pagamentos...

No entanto, alguns acordos se fizeram, sendo principal credor a União Soviética (interessada òbviamente na especialização dos vizinhos), a Checoslováquia e a Alemanha Oriental (países já industrializados, com balanças de pagamentos excedentárias quando foram integrados no novo conjunto); e ficando sobretudo beneficiados a Bulgária, a Hungria e a Polónia. Dentro dum âmbito multilateral, destacam-se o oleoduto da amizade (que embaratecerá o petróleo soviético, permitindo novo surto de progresso sustido nas indústrias de base das democracias populares, além de ter notória importância estratégica), a unificação dos sistemas de energia eléctrica e a cooperação no domínio dos transportes.

Ainda, por mais fácil, tem-se intensificado a colaboração técnica e científica, que evita reduplicações de esforços, maior economia e produtividade dos recursos empregues na tecnologia e na investigação. É em tal campo que a «entreajuda», assente no «internacionalismo proletário», mais louvada é — como um efeito da integração económica autêntica que, se uma teoria marxista da integração fosse delineada, decerto seria reputada incompatível com as mesquinhas rivalidades industriais do Ocidente. Neste âmbito, o papel de relevo

cabe ainda à U. R. S. S., à Checoslováquia e à Alemanha Oriental.

No que se refere ao movimento de créditos internos da zona e à balança interterritorial de capitais, os dados são inseguros e não permitem aventar uma descrição ponderada: segundo as últimas investigações que conhecemos, o auxílio total, concedido pela União Soviética até 1957, foi decrescendo de 30 milhões de rublos para 7,8 milhões (de 1945 a 1960). De novo os dois países industrializados da zona estão a seguir na posição passiva da balança de capitais, em posição homóloga da que se verifica no mundo «capitalista» (176). Os créditos socialistas, sempre interestaduais (177), são concedidos a baixa taxa de juro, com reembolso muitas vezes em mercadorias produzidas pela própria fábrica instalada e sem directas contrapartidas políticas (em princípio desnecessárias dentro da área ...).

A fim de incrementar este aspecto de cooperação financeira na política de desenvolvimento global do C. A. E. M., em 1 de Julho de 1970 o Conselho do CAEM resolveu criar um Banco Internacional de Investimento (após deliberação da reunião de Varsóvia de 12 a 14 de Maio — 24.ª sessão): a sua função principal consistiria em facilitar a «divisão socialista de trabalho», outorgando créditos para os investimentos decididos em comum, no âmbito dos seus programas de especialização. Este Banco começou a funcionar em 1 de Janeiro de

---

(176) Trazendo uma forte confirmação à tese de Myrdal sobre a integração — e esclarecendo que esta não tem que ver com sistemas, mas resulta antes de correlações de estrutura.

(177) Ágoston, *op. cit.*, pág. 216.

1971 (178). Parece, assim, ter-se abandonado uma posição, que teve muita voga nos anos sessenta, segundo a qual seria secundário o aspecto financeiro da integração económica (179), chegando a afirmar-se — como fez Mikoyan — que os países socialistas «já não têm necessidade de créditos exteriores, mas antes de apoio no domínio da técnica e da ciência». Temos dúvidas de que assim suceda: num país super-evoluído, como a Inglaterra ou os Estados Unidos, o crescimento depende fundamentalmente da tecnologia, uma vez que a taxa bruta de formação de capital excede, ou perequa, as necessidades de crescimento equilibrado e harmónico; mas não assim nos outros. Os números existentes acerca da poupança nos países socialistas, como o conhecimento das respectivas estruturas públicas, levam a crer que as palavras em causa não são um indício de suficiente capitalização interna. Resultam antes de, quando a poupança é pública, ela se orientar mais para fins de crescimento autárcico ou de extensão do poder político do que para a simples cooperação (e ainda menos para a mera obtenção de uma maior produtividade). E tal afirmação, ao lado da prática corrente, leva-nos a concluir que as deficiências desta integração capitalística,

---

(178) O Banco teria um capital de 1000 milhões de rublos transferíveis, dos quais 30% em divisas convertíveis, assim subscritos: U. R. S. S. — 399,8 milhões; Alemanha Oriental — 176,1; Checoslováquia — 129,9; Polónia — 121,4; Bulgária — 85,1; Hungria — 80,7; Mongólia — 7,5. Cada país terá um voto no Conselho de Administração. A Roménia reservou a sua posição recusando assim o acordo, pois parece pôr-se assim em risco a autonomia dos planeamentos nacionais; e adoptou-se, para a tomada de decisões, um critério de maioria, e não de unanimidade (como no B. I. C. E.).

(179) Ames, *Economic Integration in the European Soviet Bloc*, em *American Economic Review*, 1959, págs. 113 e segs.; Ágoston, *op. cit.*, págs. 204 e seguintes.

deixando os aspectos de financiamento sobremodo entregues à acção de cada autoridade económica nacional, resultam antes duma insuficiência crónica do sistema socialista.

5.4. Para os fins da nossa demonstração, contudo, conclusão tão reduzida nem por isso mingua de relevo. É que, devido à lógica do sistema, a coordenação dos planeamentos e a cooperação à organizada escala técnica (além dos factos descritos) bastam para provocar distorções na afectação do capital; e é este o traço que, mais tìpicamente, o sistema socialista de integração comprova.

A criação desta instituição comum do CAEM parece representar um reforço da planificação comunitária, em confronto com as planificações nacionais; embora se não saiba ainda da eficácia da actuação do Banco e se ignore se os projectos aprovados darão origem a regimes especiais, designadamente nos pagamentos para compras de equipamento entre os países socialistas ou mesmo no Ocidente.

A coordenação dos planos fora desejada pelo CAEM desde 1962, devido à unidade geográfica da organização, à identidade do sistema económico e à sujeição a uma comum ideologia (180). Diversas dificuldades suscitaram contudo o aparecimento de numerosos obstáculos: a oposição de interesses, económicos e políticos, a ideia de soberania, particularmente viva na construção jurídica da cooperação internacional por parte dos países socialistas (embora nem sempre igualmente poderosa na

---

(180) Cfr. Marie Lavigne, *op. cit.*, págs. 405 e segs.; Nême, *op. cit.*.

prática), e a desigual dimensão dos países membros, que necessàriamente conduz a uma posição dominante da URSS (ao invés do que sucede no Mercado Comum Europeu). Os *Princípios oficiais de divisão socialista do trabalho* (1962) definiram uma metodologia para alcançar esse objectivo — a partir da elaboração, desde 1956, de balanços comuns para os produtos deficitários e para a expansão das indústrias químicas. A conferência recomendou aos países membros que coordenassem os seus planos prospectivos a médio prazo, o que se tem feito com relativa regularidade. Aponta-se, porém, que diversas limitações atingem esta coordenação: abrange apenas os planos prospectivos, e não os planos operacionais de âmbito anual, que representam efectivas opções de desenvolvimento; apenas abrange certos sectores-chave da economia (energia, metalurgia, química, construções mecânicas, transportes); e, afinal, a coordenação tem sido fundamentalmente bilateral, incidindo sobretudo sobre as matérias de interesse comum entre os Estados. Por outro lado, é difícil alcançar dados comparáveis entre si, dadas as divergências técnicas e de grande evolução entre os vários países, e não tem sido possível adaptar à escala internacional o método dos balanços que é a chave da planificação interna.

Não obstante, a prática do CAEM mostra-nos a importância que uma ordenada previsão da capacidade produtiva tem para uma correcção dos desequilíbrios e expansão das trocas; e, ao abandonar o estudo do CAEM, dadas as disparidades de fundo entre sistemas socialistas e sistemas capitalistas, esta conclusão permite-nos abranger uma lei económica porventura comum às relações de integração em ambos os sistemas.

6

CONCLUSÕES DA COMPARAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS

6.1. Se quiséssemos tirar uma sumária conclusão da observação destas experiências poderíamos dizer que, no que se refere aos capitais como nos demais aspectos, as tentativas de integração económica nos países não socialistas supõem, como se viu, uma tendência para a liberalização de certo tipo de movimentos de capitais entre as zonas a integrar; mas, tal como longínqua será a consecução dos próprios objectivos, longínqua se afigura igualmente a obtenção de uma total homogeneidade dos espaços económicos, como campo de aplicação dos capitais a investir dentro da zona integrada. Por seu lado, as necessidades da política de desenvolvimento (ou, quando se trate de territórios desenvolvidos, da consecução do crescimento equilibrado, nos termos exigidos pela harmonia do conjunto) supõem a criação de instituições financeiras públicas directamente orientadas para o crescimento do espaço integrado e para a regulamentação harmónica das formas de intervenção na formação, na mobilização e na própria aplicação dos investimentos.

Trata-se de um primeiro traço de intervencionismo, condicionado pela força dos órgãos de integração, que

parece dever reportar-se mais à natureza do objectivo visado do que às exigências do desenvolvimento das zonas a integrar (181). Este aspecto, quando o dirigismo começa a prevalecer nas orientações de política económica, vai-se intensificando — chegando ao extremo nas integrações socialistas, nas quais, porém, não achamos já uma sobreposição de critérios, mas a substituição dos de raiz liberal pela coordenação nos planeamentos em que se exprime o próprio sistema económico.

A partir da observação da realidade lograremos assim tentar uma tipologia *política* das modalidades de interligação dos capitais com o fenómeno da integração; a qual resulta, tanto da importância deste aspecto no conjunto da sua política económica, como dos ingredientes políticos do fenómeno da integração.

6.2. É usual repartir, como faz Lundström (182), as perspectivas de relacionação dos capitais com a integração económica em «liberal» (Röpke) e «activa» (Myrdal). Consistiria a primeira sobretudo na liberalização dos movimentos de capitais, decorrente duma concepção de integração que reconduzisse os seus benefícios ao puro reforço do funcionamento da liberdade dos mercados no sector dos fundos financeiros; na segunda, incluir-se-iam as medidas de intervenção, direcção ou planeamento, descrentes do só funcionamento

---

(181) Pois estas podem achar-se (como a «Pequena Europa») plenamente desenvolvidas.

(182) Não se trata agora de, quanto a um ponto particular — o da eficácia do mercado na reordenação dos recursos — tomar posição (cfr. adiante): *Capital movements*, págs. 129 e seguintes.

dos mecanismos do mercado para, neste domínio, produzir os efeitos esperados da integração (183).

Se as duas principais linhas de força ficam assim caracterizadas, já não parece suficiente o que fica dito para tipificar os *meios* de integração capitalística efectivamente praticados, por não cobrirem todos os aspectos focados. Para dar um exemplo, a harmonização das legislações financeiras e a regulamentação uniforme dos mercados de capitais na C. E. E. não pode considerar-se uma medida «activa», pois visa antes permitir que os movimentos se processem homogèneamente; mas não se compadece com a estrita noção de *orientação liberal* ...

Temos para nós que do exposto ressalta (184) um elenco mais matizado e diversificado de orientações efectivamente praticadas:

a) Simples liberalização de movimentos de capital;

b) Harmonização das regulamentações e políticas relativas aos mercados financeiros: condicionamentos uniformes e criação de instituições financeiras orientadas para a homogeneização da situação dentro da zona a integrar, conduzindo

---

(183) E inclusivamente se gera uma harmonia com os elementos *positivos* e *negativos* do processo de integração. Mas uma concepção liberal dos objectivos pode levar a medidas activas (desconcentração industrial); é difícil, mas não impossível, conceber um fim intervencionista ou, mais extremamente, dirigista, realizado por meios liberais (integração *apenas* entre Estados «integrados», no sentido de Myrdal, por pura abolição recíproca de barreiras; só com o socialismo extremo tal não se afigura concebível). Cfr. Prof. Soares Martínez, *Manual de Finanças* (em publicação), págs. 121 e segs..

(184) Para além de diferenças ideológicas na concepção do fenómeno, que tornam a integração socialista campatível apenas com certos meios e a liberal com outros.

ao estudo conjunto das condições de reorganização e desenvolvimento a longo prazo e a uma sua eventual integração e unificação (185);

c) Coordenação ou unificação integral dos planeamentos (186) e dos condicionamentos à aplicação dos capitais (187).

---

(185) Perspectiva que poderíamos designar de intervencionista, em sentido muito amplo, e (quando mais intensa) de dirigismo não socialista.

(186) Nos países socialistas, em razão da autonomia nacional, a integração não parece muito mais vigorosa que no Ocidente — pois faltam os momentos anteriores (possíveis no respectivo sistema); e a unificação dos condicionamentos ao investimento.

(187) Isto não impede que, quanto aos problemas a focar numa teoria geral, se preferisse um elenco mais amplo de problemas: formação e mobilização; transferência e movimentação; aplicação e reordenamento global.

7

TENTATIVA DE TEORIZAÇÃO

O FINANCIAMENTO EXTERNO EM INTEGRAÇÃO: INTEGRAÇÃO E PRODUÇÃO

7.1. A primeira noção de capital reporta-se ao processo de produção, antes que aos mercados financeiros ou monetários. Esta visão funcional e de longo período parece-nos particularmente adequada (apesar de menos frequente) ao estudo dum processo de alteração estrutural (quer seja pela criação dum *espaço maior*, quer pelo reforço dos vínculos económicos que plenamente insiram uma dada região no seio da área) (188): na realidade, antes de ver os efeitos que

---

(188) Sobre esta espécie de problemas, ver: Balassa, *Teoria da integração...*, págs. 297 e segs.; Boudeville, *Les espaces économiques, passim*. A ideia de reportar a integração à elevação dos rendimentos e à melhoria da produtividade em certas regiões (já vinda do *Economic Survey of Europe since the War*, Nações Unidas, Genebra, 1953, págs. 218 e segs.) não coincide, contudo, com a aglomeração regional através da indústria motriz de que fala Perroux (*La coexistence pacifique*, págs. 307 e segs. e 346): ela pode agravar diferenciações regionais existentes, ou deslocá-las para novas áreas; e o equilíbrio regional pode conseguir-se, por exemplo, através do estabelecimento de infra-estruturas sociais ou materiais, que permitam aproveitar recursos diferenciados, mas desfavorecidos, da área.

os movimentos de capital podem produzir no decurso de um processo de integração (em que a liberalização lhes possibilitaria movimentarem-se segundo os estímulos que hoje dominam o mercado financeiro *lato sensu*), ao cerne do fenómeno importa antes encarar o papel que o elemento da produção capital assume na reordenação estrutural tendente ao fim de integração; e os dados que, a partir da escolha da *forma* de integração, podem influenciar o seu emprego. Secundária será sempre, portanto, a perspectiva puramente monetária — que nos obrigaria a estudar, *ex professo*, os complexos problemas monetários da integração económica (189), expressamente excluídos deste artigo.

7.2. Haverá que separar, logo de início, a integração puramente interna (ordenamento regional) das modalidades que designamos por internacional e inter-regional. Na primeira, é certo que os problemas de financiamento se levantam ponderosamente: na região deprimida, o baixo nível de réditos dos naturais, aliado à elevada propensão para o consumo ou a hábitos psicológicos de entesouramente, dificulta a formação ou mobilização interna dos capitais; e as possibilidades institucionais de suprir esta falta encontram-se, pelo próprio facto das baixas perspectivas de actuação dos empresários, reduzidas, sendo nula ou precária a organização dos respectivos mercados financeiros; dependentes de

---

(189) Esta distinção é diferente da de Lundstrom (*op. cit.*, pág. 24) entre capital monetário como *output* e capital real como *input;* aceita-se em parte tal noção, mas não a de investimento a págs. 16, aliás meramente *normal* (a afectação nem sempre originará capital real).

outras áreas do conjunto, para aí canalizam, em razão da maior rendabilidade ou segurança da aplicação, os escassos meios de financiamento de que dispõem; e os investimentos externos, para os quais — nesta modalidade de integração — as economias de escala (190) são indiferentes à localização regional, dali se afastam devido ao desfavorecimento da respectiva aplicação face ao das restantes, no espaço potencialmente unificado (191) (por carência de infra-estruturas materiais e sociais, maiores custos de localização e de transporte, inexistência de complementaridades regionais no sector da produção, carência de mão-de-obra qualificada e de uma rede apetrechada de comercialização; influi ainda a localização a maior distância dos grandes centros de consumo).

Os problemas que o desenvolvimento regional do território suscita são, pois, apenas os que a necessidade de estimular o investimento cria à execução e elaboração dos planos de fomento: criação de novas fontes financeiras e recurso predominante aos financiamentos públicos; reforma dos meios de mobilização; criação de estímulos e favores adicionais aos investimentos privados, que compensem a fraca rendabilidade ou a incerteza da aplicação em razão do local. A afectação da aplica-

---

(190) Predominam aqui, de facto, os efeitos das economias externas (regionais e até sectoriais), sendo nulo (por o espaço potencial a que têm acesso se não reduzir ou aumentar) o papel das economias de escala; cfr., sobre estes conceitos, Balassa, *op cit.*, caps. VI e VII.

(191) O espaço, na integração puramente interna, acha-se potencialmente unificado, mas não o está *actualmente* ou efectivamente; nas outras espécies, as barreiras jurídico-económicas a desfazer tornam-no potencial e efectivamente descontínuo.

ção, por seu lado, vem a traduzir-se numa restrição do ângulo de escolha dos investimentos, segundo os critérios que se reputarem mais adequados ao esquema de desenvolvimento que uma opção política haja proposto.

Julga-se ter demonstrado a inutilidade de tratar separadamente os problemas levantados pela integração através do desenvolvimento localizado (192); às outras duas espécies nos restringiremos pois.

7.3. A criação do «espaço maior», em que consiste a integração, visa aproveitar a produção em larga escala. Nesta, o aumento da procura, por causar o acesso ao mercado de mais unidades de consumo, aumenta a concorrência e a selecção das unidades produtivas eficazes (193); provoca a redução dos custos (194) e a melhoria da produtividade (195), proporcionando uma mais eficiente especialização produtiva, conducente à elevação do nível de vida e do rendimento real (196) (num período médio, supondo *dadas* as estruturas produtivas e as suas rígidas capacidades de renovação). Mas, dentro

---

(192) A quem achar nesta demonstração uma prova de que se trata de uma forma de desenvolvimento e não de integração, chamamos a atenção para o que adiante se diz da relação existente entre as duas realidades.

(193) André Marchal, *Problemas de organização económica europeia*, págs. 71 e segs.. Em geral, cfr. Silva Lopes, *Introdução*, págs. 231 e seguintes.

(194) Nurkse, *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, págs. 4 e segs.. A tese clássica dos custos crescentes, esquecendo a adaptação tecnológica, é inadequada a explicar o fenómeno.

(195) Scitovsky, em *Economic Theory...*, págs. 32 e segs., refere-se designadamente ao período médio, numa análise muito perspicaz.

(196) Weiller, em *Revue Economique*, 1958, págs. 41 e segs., chama a atenção para as diferenças de inspiração entre fórmulas liberais e institucionais ou intervencionistas (cfr. Pitta e Cunha, *A integração...*, pág. 188).

das formas mais extremas de integração e no período longo, pode processar-se uma reordenação global dos recursos produtivos, aproveitando as alterações estruturais do desenvolvimento, e ordenando aqueles no espaço abrangido pela integração: então, até nas economias de mercado, haverá que relacionar com o processo de integração aquele elemento que, mesmo no médio período, é quadro fundamental da unificação entre economias socialistas: o plano.

No que se refere à estrutura da produção, teremos de algum modo justificado o aparecimento dos pontos a versar; não é decerto por coincidência que, embora doutro prisma, os que aos capitais se reportam coincidem com os resultados da análise feita anteriormente (197).

---

(197) Algumas observações metodológicas. Dos efeitos relativos à produção, não releva (por se referir à sua organização) o da melhoria da produtividade. A livre circulação, como meio liberal de reordenação dos capitais, é o primeiro traço fundamental; quando se siga — conforme os cânones de uma integração de tipo liberal — uma política aberta ao exterior, os capitais externos, atraídos pelas economias de escala e por uma economia em expansão, imigrarão, logrando até — pela melhoria da conjuntura, devido ao pagamento de maior taxa de juro e à elevada produtividade marginal do capital, que aumentará a respectiva procura — o aumento do desentesouramento (efeito de supercapitalização na integração). A necessidade de facilitar esta circulação leva à harmonização de legislações; mas, quando se revele insuficiente, terá de ser completada pela intervenção, na orientação, assistência e financiamento parcial do desenvolvimento. No que se refere ao período longo, as duas questões fundamentais referem-se à harmonização dos crescimentos e ao planeamento.

8

A LIVRE CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS E AS FORMAS TÍPICAS DE INTEGRAÇÃO COMERCIAL

8.1. Na integração internacional, a unificação começa normalmente no plano comercial, transitando depois, por via de negociação e de uma intensificação dos vínculos económicos, a formas — inicialmente difíceis — de integração económica mais estreita, com implicações políticas (198). Não assim, porém, na integração inter-regional — na qual a autoridade central resulta de vínculos preexistentes e poderá definir claramente os objectivos que se propõe, simultâneamente em todos os campos.

Ora, isto vem a provocar uma diferença sensível no processo, derivado das condições de estrutura, para realização do objectivo final, como na própria definição deste: é mais fácil chegar às formas extremas de integração quando o fenómeno é interno; e desde logo se podem tomar simultâneamente medidas nos três campos em que assenta uma efectiva integração — em vez de

---

(198) Cfr., quanto à primeira, Pitta e Cunha, *A livre circulação...*, pág. 11.

as prosseguir por fases (pois todas elas dependem umas das outras). Apesar destas divergências, o esquema *natural* das fases de integração aproxima-se, nas duas modalidades em análise (199).

8.2. Será viável a consecução dos objectivos da integração comercial (200), sem medidas de liberalização de capitais? Restringimos o raciocínio a esta modalidade, pois é a única de inspiração puramente liberal, compatível com os mecanismos que aqueles tipos de unificação visam aproveitar; e argumentamos sobretudo dentro do quadro teórico que a inspira (201).

Por definição, a zona de comércio livre e a união aduaneira realizam plenamente os seus restritos objectivos pela simples liberalização de produtos (202). No

---

(199) Assim, se houver que proceder a uma especialização regional — aproveitando o alargamento do mercado — a deslocação dos factores, redistribuindo racionalmente a oferta, possibilitará o seu aumento e, auferindo maiores remunerações, o incremento correspectivo da procura; mas isso supõe que as políticas económicas sejam semelhantes, pois se um Estado for dirigista e tiver elevada pressão fiscal poderá dissuadir de se situarem no seu território as indústrias que aí melhor introduziriam, diminuindo então correlativamente o nível das trocas intrazonais. Muitos mais exemplos se poderiam dar — entre eles, alguns relativos ao problema tratado neste parágrafo.

(200) A diferença entre união aduaneira e zona de comércio livre reflecte-se na amplitude do desvio de comércio — mas não nos aspectos relativos directamente à estrutura da produção. Cfr., ainda Johnson, *Money, trade...*, págs. 46 e segs.; sobre o desvio de comércio, veja-se o completo e actualizado estudo de Byé, *Les problèmes économiques européens*, e bibl. cit.

(201) Que é o da teoria clássica: cfr., por exemplo, Marcy, *Economie internationale*, págs. 26, 33 e 437 e segs.; Harrod, *International economics*, págs. 126 e segs.; Pearce, *International trade*, págs. 463 e segs. e 322.

(202) Mantendo a ideia de Adam Smith da inadmissibilidade ou grande dificuldade da transferência de capitais: cfr., por todos, Harris, *International and interregional economics*, págs. 67 e segs.; Towle, *International trade...*, págs. 109 e seguintes.

entanto, se atentarmos bem nos supostos da mais intensa especialização relativa que se quer aproveitar e na doutrina liberal da integração em que ela assenta, veremos que, para além de condições de adaptação interna da organização produtiva em função da vantagem relativa num certo produto, obtendo os restantes a preço real relativamente inferior ao que seria pago por idêntico produto de origem interna, há tensões de longo período (resultantes do excesso de algum dos factores, de carência ou grande desproporção entre eles), as quais só se resolvem de modo equilibrante se houver possibilidade de exportação ou importação desse factor. Dentro da interpretação neoclássica da doutrina liberal (203), a complementaridade dos movimentos de factores é inegável; e não se desconhecem os seus efeitos desequilibrantes na balança de pagamentos (a longo prazo para o trabalho, a curto prazo para os movimentos conjunturais e equilibrantes de capitais e a longo prazo para os movimentos de *capital*, como factor de produção, na estrutura da economia nacional), para além da visão de equilíbrio estático que domina a teoria da sua livre circulação (204).

A verdade desta afirmação é confirmada, não obstante o extremo classicismo do seu texto, pelo artigo 29.° da Convenção de Estocolmo.

---

(203) Cfr. Ellsworth, *International economics*, págs. 149 e 192 e segs.; Kindleberger, *Economía Internacional*, págs. 293 e segs.; já no século XIX isso se verificava: cfr. Behrman e Schmidt, *International Economics*, págs. 143 e segs. (com pontos de vista discutíveis quanto à interpretação dos factos actuais).

(204) Cfr. Kindleberger, *op. cit.*, cap. XVI.

8.3. A restrição do comércio internacional, fundamentalmente, à troca de bens e serviços e a alguns pagamentos invisíveis, inspira claramente a constituição da zona de livre-câmbio e até, quando pura e apesar do reforço do regionalismo que ocasiona, a união aduaneira. A demonstração do carácter esporádico e acessório dos movimentos de factores foi objecto de um esforço moderno de fundamentação. Com base no teorema de Heckscher-Ohlín (205), foi possível sustentar que a livre circulação das mercadorias igualaria os salários e taxas de juro reais, conseguindo a nivelação das respectivas produtividades reais através desta *troca indirecta* de factores imóveis. Devido à existência de pautas adua-

---

(205) Apesar dos nossos esforços não pudemos obter acesso à obra de Ohlín, *Interregional and International trade*, Cambridge (E. U. A.), 1933, onde se acentua (apêndice I) a importância das diferenças nas *quantidades* relativas de factores, em vez das suas qualidades; a ideia foi primeiro esboçada num artigo de Eli Heckscher, publicado em Julho (1923) e traduzido em *Readings in the theory of international trade*, Filadélfia, 1949, págs. 272-300. Ela foi desenvolvida por Lerner-Samuelson: Lerner, *Factor prices and international trade*, in *Economica*, Fevereiro de 1952, págs. 1-15; Samuelson, *International trade and factor prices*, in *Economic Journal*, Junho de 1948, págs. 163-184; Samuelson, *International factor price equalisation once again*, ibidem, Junho de 1949, págs. 181-197. Uma demonstração foi recentemente tentada por Tinbergen, *La igualación de los precios de los factores entre zonas de libre-cambio*, em *Ensayos...*, págs. 183-192, onde se acentua a indiferença do número de países em que se verifica o princípio se, apesar de os preços dos factores em cada país serem (como supõe) independentes da respectiva abundância, o número de factores não for igual ao de produtos — caso em que a especialização é sempre necessária ou os preços passarão a depender da sua quantidade; aceitando também a inexistência de diferentes funções de produção para o mesmo produto ou de abundância relativa segundo as regiões. Apesar de pretender demonstrar o princípio, Tinbergen afastou a fundamentação teórica das condições que o tornariam adequado à análise aplicada. Posteriormente à primeira versão deste artigo, saíram contribuições sobre a matéria para as quais se remete, evitando um novo tratamento dela: cfr. Pearce, *International trade*, págs. 476 e segs.; e Alberto Xavier, *As desigualdades internacionais...*, cit..

neiras, licenciamentos, contingentamentos e outros obstáculos ao comércio de produtos, os preços relativos de mercadorias e elementos de produção diferem entre os países, havendo oportunidade para a especialização de produções, baseada na vantagem comparativa descrita pelos clássicos. Removidas as barreiras comerciais, pela igualdade dos preços dos produtos, cada país terá vantagem em especializar-se no sector onde dispõe de vantagem comparativa (206); e pode fazê-lo devido à homogeneidade e mobilidade interna dos factores. As indústrias de exportação expandem-se, utilizando em maior grau os factores naturalmente abundantes no país; inversamente, as unidades que produzem para sectores de importação, sujeitas a concorrência exterior favorável, diminuem a laboração. Os factores transferir-se-ão das segundas às primeiras, onde são melhor remunerados: como a proporção de factores abundantes começa a rarear, os seus preços sobem, provocando como custo a subida do preço final; enquanto sobem os preços dos factores escassos e descem os dos factores abundantes, sobem e descem os das mercadorias que os incorporam, até ao nível do preço da unidade marginal no mercado internacional.

Através dum processo de reconversões sectoriais, vai-se assim alterando o equilíbrio entre indústrias de exportação e de importação, até ao ponto de equilíbrio, no qual cada factor terá em toda a parte o mesmo preço (relativo e absoluto) e o mesmo produto marginal.

---

(206) Cfr. Johnson, *International trade*, págs. 17 e segs., Ellsworth, *International economics*, págs. 25 e segs.; Almeida Garrett, *Pagamentos internacionais*, págs. 73 e segs.; Johnson, *Money, trade...*, págs. 28 e seguintes.

A partir deste ponto, será impossível aumentar a produção de um grupo de países através da deslocação de factores, quer entre eles (alterando os termos da hipótese), quer entre os locais de produção dentro de cada um (207).

8.4. Apesar de ser com esta base teórica (ao menos implícita) que se coloca o acento tónico das vantagens da integração, em seu aspecto mais aparente (o comercial), parece que a validade do raciocínio está sujeita às mesmas críticas que atingem muitas hipóteses e demonstrações da teoria clássica: ela só é plenamente válida se se verificar toda uma longa teoria de pressupostos (208). Assim, para sua plena aplicabilidade, é necessário que haja: comércio equilibrado; pleno emprego dos factores; mobilidade interna e imobilidade internacional dos factores; constância dos rendimentos à escala; livre concorrência generalizada; composição semelhante da dotação de factores; ausência de custos de transporte; que o comércio livre não leve a uma

---

(207) Veja-se o raciocínio quanto ao trabalho, naturalmente «mais imóvel» que o capital, in Gehrels e Johnston, *As vantagens económicas da integração europeia*, em *Análise Económica*, n.os 7/8, págs. 16-19. Contudo, cfr. o «paradoxo de Leontief», que pretendeu firmar-se em dados empíricos, para apresentar os Estados Unidos, contràriamente à sua estrutura capitalística, e à respectiva proporção capital/trabalho, como exportadores de produtos com maior incorporação de trabalho (cfr. a bibliografia cit., em Balassa, *loc. cit.*, págs. 128 e segs., e Byé, *Les rélations...*, págs. 163-175).

(208) É impossível documentar todas as críticas que se lhe têm feito. Além dos tratados de Economia Internacional das obras cits. e da op. cit. de Johnson, cfr. Viner, *International trade*, págs. 15 e segs.; Balassa, *Teoria*, págs. 125-130; Hicks, *Essays in World Economics*, págs. 260-269, tentou aplicar o modelo de Samuelson, cuja validade teórica aceita, *apenas aos países desenvolvidos*.

completa especialização de alguns países; e que os produtos conservem as mesmas intensidades relativas dos factores em grande número de produções (209). É extremamente improvável que na realidade se verifiquem, sequer aproximadamente, todas estas condições. Pode ainda acentuar-se que, dado o desequilíbrio natural de recursos produtivos à escala mundial e a imobilidade regional de muitos factores, indissociáveis de elementos naturais, hábitos do meio e fontes de energia, certas (se não a generalidade) das produções exigem um ambiente próprio e aí devem ser estimuladas (210): a indústria de relojoaria, dir-se-á, não pode transferir-se da Suíça para o Afeganistão, ainda quando aqui a proporção dos factores o aconselhasse ... O processo de ajustamento resulta ainda afectado pela inevitável rigidez do produto e do preço dos factores, pela imobilidade interna de alguns factores (nomeadamente o trabalho), a cada vez maior importância dos custos de transporte e a existência de rendimentos de escala crescentes ...

Cremos, pelo que se disse, que não há que confiar exclusivamente neste mecanismo de reequilíbrio da dotação regional de factores durante o processo de integração; o que não significa que, perturbado pelas distorções da realidade e das políticas económicas (além dos bruscos movimentos de evasão ou «invasão», capazes de alte-

---

(209) Para uma crítica deste último pressuposto, v. S. F. James e I. F. Pearce, *The factor price equalization myth*, na *Review of economic studies*, Fevereiro de 1952, págs. 111-120. Ainda Balogh, *op. loc. cit.*; e Vanek, *International Trade*, cit.

(210) Sobre o enraizamento de certo número de produções e outras limitações à teoria, meramente tendencial, ver Meade, *Problems of Economic Union*, cap. III; cfr. Gehrels e Johnston, *op. loc. cit.*, seguindo-o fielmente; Balassa, *op. cit.*; Meade, *Theory of customs unions*; Scitovsky, *op. cit.*, passim.

rarem substancialmente a dotação em capital por motivos puramente psicológicos, de ordem conjuntural — por, em certa medida, a hipótese da intransferibilidade absoluta se não verificar, podendo — neste âmbito — utilizar o próprio mecanismo dos pagamentos correntes como disfarce ... (211)), ele não exprima uma tendência de longo período.

8.5. Não se nega, porém, que a teoria clássica contenha algo de verdadeiro a respeito deste problema (212); apenas se contesta que as suas condições de base se verifiquem integralmente — o mesmo é dizer: que se possa partir dela como fonte de explicação capaz de fornecer um suporte à análise aplicada. Cremos até que, parcialmente, o mecanismo da troca de produtos tende a suprir as desvantagens da imobilidade de factores; mas só isso resulta da *tendência* demonstrada e comprovada.

As vantagens da livre circulação de capitais — no caminho para a completa integração — não podem, pois, ser supridas pelo mecanismo puro da troca de produtos. Só esta não redistribui as produções de molde a aproveitar totalmente as economias de escala, nem permite

---

(211) Fica, então, aos países menos evoluídos a solução de se resignarem a aproveitar algumas das vantagens do aumento da dimensão do mercado a que têm melhor acesso: mas, nota Hicks (*op. cit.*, pág. 269), um pequeno sector industrial não proporciona economias bastantes para o tornarem competitivo; e um grande sector, favorecido pelas economias de escala (estudadas por Nurkse e Balassa), exige capital em tal quantidade que fica fora de alcance...

(212) Cfr. Balassa, *op. cit.*, págs. 127 e segs.. Não concordamos pois com a crítica de Myrdal (*Teoria económica...*, cap. XI); o problema reporta-se ao período curto, em condições estáticas; e é só a longo prazo que o comércio aumenta as diferenças de preços de factores, pela acção de outras variáveis.

aumentar plenamente o rendimento global (motivação mais frequente, no aspecto económico, da unidade espacial).

Todo um conjunto de problemas, levantados pela integração, mesmo comercial, têm de ser ponderados ao traçar a respectiva política; e importa tratá-los coordenadamente. A existência dum maior mercado de mercadorias e serviços cria condições que, aumentando — como é de regra, quando ao acréscimo da procura correspondam rendimentos crescentes ou uma derivada alteração da produtividade —, os rendimentos dos intervenientes no processo produtivo e a rendabilidade do capital empregado, atraem elevado montante de capitais externos (213), o que exige medidas *comuns* de política no campo dos capitais (foi o que se verificou com o afluxo de capitais norte-americanos ao Mercado Comum Europeu).

Por outro lado, as perspectivas e expectativas dos empresários melhorarão — aumentando a eficácia marginal do capital; donde uma maior procura para investir, a que corresponderá, pelo aumento do rendimento nacional, acréscimo da propensão marginal para poupar ou, ficando esta constante (214), aumento do volume bruto

---

(213) Cfr. Silva Lopes, *Introdução*, pág. 244.

(214) Uma vez que parece líquido depender ela de elementos de ordem psicológica e institucional. A dificuldade de articulação deste mecanismo com o âmbito das integrações parcelares ou sectoriais é uma causa da insuficiência destas e da sua menor vulnerabilidade a crises, pela falta de acesso a instrumentos adequados de política económica. Apenas quando muito próximo de certas infra-estruturas de base, e com uma preexistente complementaridade estrutural, elas se revelam possíveis.

Claro que não é possível, mesmo reportando o raciocínio à teoria clássica, esquecer o papel das políticas activas no processo integrativo.

da poupança global. O clima de expansão, concomitante à realização com êxito duma nova dimensão do espaço comercial, poderá ainda facilitar o desentesouramento; não parecendo que, à parte estas determinantes psicológicas, a taxa de juro sofra variações directamente derivadas do fenómeno da integração. A necessidade de, ainda assim, assegurar o equilíbrio das balanças de pagamentos de cada país e tornar eficaz o mecanismo de pagamentos que assegure a liquidação das transacções efectuadas, contribuem com novas razões para que não seja indiferente a política de capitais no seio de uma integração que se proponha objectivo meramente comercial.

Outras razões de fundo fazem, porém, que assim suceda. Uma deriva dum factor psicológico: a «tendência para se completar» de qualquer tipo de integração. A reordenação de recursos resultante de nova estrutura comercial e a necessidade de os Estados integrantes dominarem todos os factores capazes de afectarem a política, ainda que restrita, de unificação de mercados, faz que, a pouco e pouco, se verifique ser necessário adoptar parcelas de modelos mais evoluídos de integração (que, porventura, na origem haveriam sido recusados). Apenas em fenómenos que pouco se afastam da cooperação livre-cambista (sobrepondo-se a solidariedades mais amplas de cada uma das partes componentes) as coisas se não passarão assim; mas é duvidoso possam eternizar-se, como tal, no âmbito regionalista em que nasceram (caso da E. F. T. A.). O dinamismo da ideia leva ainda a que se tenda a transferi-la para o campo político; e seriam então necessários actos crescentes de unificação. Em duas palavras: impõe-se este aspecto da coordenação de polí-

ticas porque, ou a integração vem a dar plena satisfação às solidariedades que a fizeram nascer, ou tem como destino desfazer-se logo que pequenas dissensões ou choques de interesses (sobretudo no âmbito internacional) se interponham entre os seus componentes.

8.6. Cabe, por fim, demonstrar que, para alcançar o «máximo económico» global, as formas comerciais de integração se revelam incompletas. Ora, a produtividade marginal do capital é diferente nos distintos países ou regiões a integrar — sendo, em princípio, mais produtivos os investimentos nas áreas descapitalizadas e com mão-de-obra desocupada (ou, por outra razão, naquelas em que as economias externas o possibilitem); daí que, segundo a teoria clássica, aumente o rendimento dos países ricos em capital, se puderem investir nos pobres, enquanto, normalmente, também os rendimentos melhoram nestes (donde um aumento de bem-estar no conjunto). Apesar de possíveis choques de interesses, os movimentos orientados para o local dos elementos naturais e fontes de energia (indeslocáveis) afiguram-se forma única de aproveitar ao máximo os recursos da natureza, com que a zona se acha dotada (215).

Poderíamos dizer: o aumento óptimo do bem-estar, segundo a demonstração acima, exige se procure, dentro da área integranda, não a simples especialização relativa do comércio internacional, mas uma *especialização absoluta* (216). O mecanismo da criação *integral* do

---

(215) Cfr., de algum modo (mas sem total clareza, Tinbergen, *Ensayos...*, págs. 214-215).

(216) Não pode ser total a reordenação dos recursos, nota Scitovsky (*op. loc. cit.*), págs. 29 e segs. (com cuja distinção de hipóteses concordamos); Zanelletti, na *Rivista di Politica Economica*, 1963, cit.

espaço unificado deverá, para tal, ser extensivo aos factores de produção — mesmo entre países igualmente desenvolvidos; produzindo efeitos no período médio (igualização tendencial ou aproximação e melhoria das produtividades reais dentro da zona — sempre limitada por viscosidades naturais, regionais e psicológicas de factores), como no período longo (reordenação estrutural dos recursos disponíveis, da maneira mais racional). Tudo deriva do conceito adoptado de integração, como realização dum objectivo de maximização de utilidades através da unidade de espaço; e implica, entre países desenvolvidos, a tendência para completar e institucionalizar a zona de comércio livre e a união aduaneira (sob pena de se tornarem transitórias).

A demonstração feita valeria — no essencial — igualmente para as deslocações de população; mas estas são mais difíceis na integração internacional (em virtude da diferença de hábitos de vida, língua, etc.) e em certos tipos inter-regionais (diferenciações ambienciais, climáticas, tendência sedentária, perspectivas de vida e viscosidade populacional). Só então a liberalização compensadora do factor complementar corrigiria esta distorção, acorrendo o capital aí onde fosse mais raro (com taxas de juro naturais mais elevadas), ao encontro da terra e da população (relativamente imóvel) (217). Esta perspectiva viria a tornar mais necessário liberalizar os capitais do que a população, dada a importância da preferência pela vida num país determinado; enquanto aqueles são insensíveis a este tipo de motivações e

---

(217) Gehrels e Johnston, *op. loc. cit.* (por exemplo); cfr. *Revue Internationale du Travail*, 1956 — II, págs. 260 e segs. (artigo de Brinley Thomas).

movem-se, em teoria ao menos, com maior celeridade (218).

8.7. Cremos ter fundamentado por que razão nos parecem conseguir incompletamente a totalidade dos objectivos económicos da integração, as suas modalidades que se restringem à mera troca de produtos. Não implica isto, contudo, que o carácter restrito dos vínculos entre os seus componentes imponha, com suas reduzidas vantagens, tal objectivo; nem que ele se defina, em plena pureza conceitual, sem referência a qualquer espécie de «integração de capitais» (puramente passiva que seja).

---

(218) Além da importância do seu afluxo às regiões sobrepovoadas, permitindo resolver aí os problemas de emprego (eventualmente agravados por efeito desfavorável da concorrência).

9

LIVRE CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS, MERCADO COMUM E POLÍTICAS CONEXAS

9.1. Demonstrada a necessidade de incluir a liberalização entre as medidas tendentes à abolição de barreiras entre espaços distintos, concluímos que a modalidade mais perfeita de integração, em sentido liberal, é o chamado «mercado comum».

Nele haverá que prosseguir uma adequada política de distribuição de factores, sobretudo os de maior mobilidade, para que eles se orientem segundo os móbiles que (numa visão clássica) se reputa fornecerem critério óptimo de ordenação desses recursos: o maior rendimento proporcionado pela aplicação ao seu titular, derivado da maior produtividade real da aplicação (219).

A livre circulação de capitais poderá ser estimulada, de modo a harmonizar-se com a eficácia marginal; cabendo ao Estado organizar os estímulos que façam prevalecer, com tal escopo, a eficácia social, de preferência à individual ou da empresa. Só assim se verificará

---

(219) Cfr. Svennilson, artigo em *The economic consequences of the size of the Nations.*

aquela condição de equilíbrio que é constituída pelo estabelecimento de preços de factores equiparados — com o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis (220).

A consecução destes objectivos supõe a harmonização da disciplina legislativa da formação, mobilização e aplicação de capitais — para que esse elemento, exclusivamente ditado pelas necessidades particularizadas de cada organização económica a integrar, não desvie os fluxos capitalísticos (suporte do crescimento) da sua orientação «natural». A política de taxa de juro deverá ser por igual sujeita a coordenação — no mesmo intuito de neutralizar a motivação, extrínseca ao processo clássico, de distribuição das aplicações que, na pureza da concepção do mercado comum, se considera determinante (221) da adaptação da estrutura produtiva ao novo mercado.

Ainda no âmbito do mercado comum clássico — se se perder de vista, em geral, a perspectiva «*a longo prazo*» do capital — certo número de medidas complementares de unificação de políticas parecem de considerar necessárias: um mínimo de coordenação tributária e financeira, não só para reduzir as distorções ao mecanismo clássico, como para compatibilizar o sector público com os mercados privados (admitindo que tais sectores não

---

(220) A necessidade destas disposições políticas tem apenas por fundamento o restabelecimento das condições normais do mercado: por isso é *hoc sensu* neoliberal (fr., *infra*, artigos de Uri e Mahr).

(221) Não, contudo, como defende Tinbergen (*op. loc. cit.*), por uma exigência directa de harmonização de políticas. Rejeitamos igualmente a tipologia de fases com que aí se raciocina, se visar exceder o âmbito lógico ou explicativo.

são neutros: a limitação impõe-se, num esforço de aproximação do real); bem como a harmonização ou coordenação de políticas de crédito e dos mercados financeiros (222). Numa perspectiva liberal, a livre circulação, motivada hoje sobretudo pelo risco e pela incerteza (que são um custo privado), deve deixar de o ser; o que é facilitado pelo estabelecimento do mercado comum, tanto mais quanto maior for o grau de estabilidade e a unificação de políticas. Esta incerteza diminui ainda a mobilidade, impedindo (pelo peso dos encargos de compensação e pelo cálculo dos lucros do investidor) o aproveitamento de pequenas diferenças de rendimentos; e agrava os movimentos indesejáveis, derivados de alterações esperadas e das referidas diferenças entre políticas monetárias, fiscais e sociais (as quais influem muito mais na sensibilidade do elemento capital) (223).

A liberdade de movimentos reveste-se, pois, de perigos não despiciendos, que se demonstram contrários à pureza do esquema inspirador da justificação formulada. Assim, os movimentos de capitais a curto prazo com móbil exclusivamente financeiro (especulativos e de urgência); assim, a sensibilidade do capital à incerteza psicológica e aos factores monetários, tendendo, pela fuga, a agravar situações conjunturais de incerteza ou deficiências transitórias do mecanismo financeiro (224); assim ainda, a influência dos factores cambiais — tor-

---

(222) Igualando as empresas da área no acesso ao mercado, bem como a respectiva oferta (Balassa, *Teoria*, pág. 144).

(223) Cfr. Balassa, *op. cit.*, pág. 146.

(224) Ou, pela excessiva concentração, a gerar pressões inflacionistas ou a agravá-las, em fase de alta.

nando os países com taxa favorável naturais exportadores de capital, ao invés das autênticas necessidades do equilíbrio geral (225).

Além destas dificuldades — que parecem indicar que o mercado comum há-de ser completado por uma série de medidas políticas que o aproximem da união económica —, outra há que, sem agravar situações conjunturais nem travar ou comprometer a possibilidade generalizada de expansão e de crescimento, origina fàcilmente um desequilíbrio regional, susceptível de tornar desvantajosa a livre circulação para os Estados menos evoluídos ou com menor ritmo actual de progresso. A liberalização, acompanhada da homogeneização da área, aumenta o risco de movimentos perversos ou adversos, tendentes, por um processo cumulativo, a concentrar os investimentos nas regiões mais evoluídas — onde estão próximos dos mercados finais e fruem de superiores economias externas capazes de lhe aumentarem a produtividade em razão da mera localização (226). Do que resulta uma acrescida exigência de certa e crescente coordenação de políticas capitalísticas, a fim de evitar o empobrecimento das regiões mais pobres, pela extensão do

---

(225) Além da alteração regional da oferta e do estudo das necessidades de reembolso, no empréstimo, exigindo estreita conexão com as políticas comerciais a seguir; da possibilidade de disfarçar movimentos mórbidos através dos pagamentos correntes; e da ligação financeira com economias externas à zona.

(226) Marco Fanno, *Normal and abnormal international capital transfers*, págs. 33 e seguintes.

(227) Em ordem, ainda, a defender os puros mecanismos do equilíbrio automático — desfavorecidos pelo influxo desequilibrante da concentração regional (ou sectorial, noutro tipo — mais marshalliano — de economias externas).

espaço livre aos capitais (227) (228); além de advirem naturais resistências industriais ao esforço de integração.

9.2. Daqui arranca a posição dos autores que, como Ohlin e André Phillip (229), têm defendido a necessidade de ser cauteloso na liberalização dos capitais no seio dum mercado comum: quando não propugnam mesmo a manutenção de políticas restritivas. Além dos motivos de ordem psicológica que podem ocasionar movimentos

---

(228) Claro, além do efeito de domínio de capitais externos, que se crê mais típico de países subdesenvolvidos (cfr. François Perroux, *L'indépendance de la Nation*, 1968, *passim*) mas não deixa de existir com países desenvolvidos: é sobretudo função de uma diferença de poderio económico (o qual nem sempre resulta apenas da dimensão) e dos sectores em que se fazem as aplicações, das quais resulta a dominação de uma economia por outra. Isto explica que sejam diferentes as técnicas de controle da circulação de capitais privados nos países em desenvolvimento, nos pequenos e médios países desenvolvidos e em certos outros países (cfr. o completo e excelente estudo de Jasinski, *Régime juridique de la libre circulation des capitaux*): nos países subdesenvolvidos é necessário sobretudo controlar os capitais externos, a fim de defender a independência e a expansão das indústrias locais já existentes, favorecer o crescimento equilibrado dos vários sectores e regiões, e colocar a economia nacional em melhor situação competitiva no mercado internacional. Nos países desenvolvidos médios pratica-se uma política de controle maleável, tendente a evitar o domínio e a desnacionalização da economia nacional. Nos grandes países desenvolvidos (eventualmente em amplas áreas como o Mercado Comum, onde é típica a divergência entre a orientação comunitária e a de certos Estados membros) pretende-se evitar o domínio por grandes economias à escala mundial (como os E. U. A.), embora abrindo as portas a contribuições positivas que resultem de aplicações exteriores, nos domínios financeiros, industrial ou tecnológico. Certos países ricos, como os Estados que atribuem particular importância aos seus mercados financeiros (caso da Suíça), adoptarão orientações irrestritivas (curioso, no entanto, que extremamente nacionalista é, também neste domínio, a posição dos Estados Unidos).

(229) O. I. T., *Social aspects of economic cooperation* (Relatório Ohlin), Genebra, 1956, págs. 25-26, 108-109 (que não pudemos consultar); André Phillip, *Social Aspects of European Economic Co-operation*, in *International Labour Review*, 1954-II, pág. 254. Em sentido mais próximo do defendido no texto, cfr. Balassa, *op. cit.*, págs. 147 e segs., e Silva Lopes, *Introdução*, págs. 195-196.

perversos, há uma motivação permanente, derivada da tendência aglomerativa dos investimentos para, concentrando-se nas regiões onde podem disfrutar de economias externas imóveis (230), abandonarem aquelas em que, para produzirem maior rendimento e produtividade social, haveriam de ser aplicados. Estas facilidades resultam sobretudo: de as regiões ricas disporem de uma maior rede de instituições financeiras para a mobilização dos capitais; da existência de infra-estruturas sociais e economias externas que tornam os investimentos mais proveitosos; da proximidade relativamente aos grandes centros de consumo; e da existência de menores riscos económicos, em virtude de um melhor conhecimento dos mercados, do seu maior poder de compra e de mais experiência no lançamento de empreendimentos económicos.

Assim, tais possibilidades, reforçadas por flutuações derivadas de transformações políticas previstas ou iminentes e da diferenciação de políticas económicas, levaram aqueles autores a defender a manutenção das restrições existentes, como meio de defender os países subdesenvolvidos da fuga dos seus capitais para os desenvolvidos, agravando-se a diferença entre eles no seio da integração. Para o mesmo fim, impor-se-ia ainda uma lenta e cautelosa abolição dos «controles» cambiais em matéria de capitais (231).

---

(230) Cfr. Balassa, *op. cit.*, pág. 295 e *passim*.

(231) Deriva isto de, a título excepcional, se aceitarem as vantagens de alguma modalidade de protecção e controle (cfr. Jasinski, *op. cit.*); os quais porém, não hão-de perdurar, sob pena de evitar a constituição do mercado único, para manter indústrias deficientes que não contribuem para a optimização do produto. Cfr. Kindleberger, *Economia internacional*, págs. 185 e segs.; e Silva Lopes, *Introdução*, págs. 111 e segs. (diferentemente).

Contudo, embora se acentue a possibilidade de manter as barreiras económicas existentes ou até de reforçá-las (232), para evitar o agravamento da situação de zonas subdesenvolvidas (233), parece certo que a existência duma política de intervenção poderá compensar este inconveniente. E as restrições cambiais não permitem sempre lutar contra a tendência para a aglomeração de capital, uma vez que é frequente tais movimentos manifestarem-se com muito maior força no seio do mesmo país; sendo absurdo que se não pudesse então recorrer a outras restrições, em vista de aquelas serem inaplicáveis por causa da unidade monetária. O estabelecimento de um banco de desenvolvimento pode ser um meio para, auxiliando a criação de infra-estruturas sócio-económicas, contrariar a concentração perversa de investimentos; mas não cremos que baste, podendo eventualmente justificar-se restrições à localização de capitais em regiões superindustrializadas (234). Não se defende, claro, que a fiscalização devesse competir a um banco regional de

---

(232) Nós iríamos antes por uma política de desenvolvimento regional, com manutenção de cláusulas de salvaguarda e de auxílios especiais (Silva Lopes, *op. cit.*, págs. 271 e seguintes).

(233) Já Stuart Mill, na sua aguda revisão de muitas das proposições da primeira escola clássica, observara: «Haveria alguma razão para transferir capitais, e até gente, do Warwickshire para o Yorkshire, haveria ainda mais razão para os dirigir para a Índia, as colónias, a Irlanda. Para França, a Alemanha ou a Suíça, o capital orienta-se talvez tão fàcilmente como para as colónias, pois as diferenças de língua e de governo são um obstáculo menor que o clima e a distância. Para os países ainda bárbaros, ou para os que, como a Turquia e a Rússia, apenas começam a civilizar-se, o capital recusa emigrar, a não ser que seja atraído por um lucro extra elevadíssimo». (J. Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, livro III, cap. XVI).

(234) O que aliás já sucede entre nós, com restrições introduzidas pela Lei n.º 2029 ao estabelecimento de unidades industriais na região de Lisboa.

desenvolvimento, mas antes a autoridades económicas especializadas, ou até às gerais (235).

Se as razões apresentadas perdem o seu carácter geral, pode mesmo inverter-se a formulação do problema: pois a integração, criando novos vínculos de solidariedade das regiões subdesenvolvidas com outras onde maior taxa de formação de capital é sustentada pelo seu nível de desenvolvimento, possibilita a exportação de capitais por parte das regiões ricas para as pobres, com garantias maiores (236) — desde que uma política de intervenção corrija certos obstáculos «artificiais» (237) ...

9.3. É possível, contudo, argumentar que, se é necessária a igualização dos preços de factores para uma distribuição eficiente dos recursos, devido à não uniformização dos respectivos produtos marginais, enquanto os seus preços forem diferentes (238) (aumentando, portanto, através dos movimentos de factores, a eficiência, com eliminação da escassez relativa); e se os movimentos de mercadorias substituem parcial, mas não totalmente, os de factores, devido ao seu efeito no preço destes — a migração de factores pode, também, ser encarada como substituto do comércio. Os seus movimentos diminuirão as diferenciações quantitativas de recursos,

---

(235) Neste ponto não concordamos portanto com Balassa, *op. cit.*, pág. 147.

(236) Silva Lopes, *op. cit.*, pág. 194; e basta isto para contradizer radicalmente, invertendo os termos da questão, a posição daqueles dois autores.

(237) Claro que outras dificuldades se levantam a esta formulação algo simplista, mas não importa agora abordá-las.

(238) Ver a demonstração feita por Balassa, *op. cit.*, págs. 130-131.

relativamente a factores idênticos no aspecto qualitativo, aumentando a importância relativa dos recursos naturais e das facilidades de transporte, e bem assim, a influência dos mercados sobre o comércio. Diminuirão então, por via da migração, as diferenças nos custos de produção, o que — *coeteris paribus* — provocará um decréscimo no volume das trocas de mercadorias. Pode até acontecer, porém, que um movimento internacional venha a conduzir à expansão do comércio, devido ao aumento da produtividade; ou que, aumentando o poder de compra em determinadas regiões, isso ocasione um aumento da procura em todas as trocas interterritoriais. Em última análise, podemos concluir (239) que, quando se verifique, essa redução do comércio pelo movimento de factores será sempre insignificante, em comparação ao aumento das trocas provocado pela formação do mercado único.

Não cabe já tratar da possibilidade, dependente de mutáveis condições de estrutura, de os movimentos de factores se processarem com maior ou menor intensidade; é que uma política bem orientada procurará diminuir as tendências para a desigualdade regional, agravadas pela livre circulação adentro do Mercado Comum, bem como os prejuízos decorrentes do desvio da movimentação de factores, de ou para terceiros países, tendo em atenção as necessidades do comércio mundial.

---

(239) Cfr. Balassa, *op. cit.*, págs. 130-132.

10

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS, INTERVENCIONISMO E DIRIGISMO FINANCEIRO

10.1. A tendencial necessidade de uma unificação de políticas económicas parece levar-nos assim, *recta via*, à necessidade de aceitar o uso de instrumentos intervencionistas ou dirigistas — conforme distinção conhecida — neste âmbito; sem excluir que, dada a homogeneidade territorial, o perfeito liberalismo da política geral seguida, o clima de expansão, o pleno emprego e um nível satisfatório de crescimento já conseguido tornem possível a manutenção do mercado comum na pureza das suas linhas liberais entre países evoluídos de estruturas adequáveis.

A razão principal para esta necessidade é de ordem geral, e não carece de ser demonstrada: dada a generalizada intervenção do Estado na regulamentação da vida económica, até os instrumentos legislativos que sempre existiram assumem novo valor como meios de intervenção; e, por isso, carecem de uma definição global de objectivos económicos e de instrumentos complementares (240). Assim, mesmo num Estado liberal, a integra-

(240) Cfr., num aspecto, Willi Albers, *La structure fiscale et l'intégration économique*, em *Economia & Finanças* (Anais do I. S. C. E. F.), vol. XXX, págs. 156 e segs.; e L. Reboud, *Systèmes fiscaux et Marché Commun*, Paris, 1961.

ção numa comunidade mais ampla exige a adopção de medidas de intervenção; pois o aumento crescente do sector público intensificou o peso económico da actuação pública, designadamente no campo dos financiamentos capitalísticos e das manipulações monetárias, que directamente afectam a circulação do capital (241).

10.2. A união económica intensifica estas necessidades, pondo o acento tónico (além dos aspectos estritamente monetários da circulação dos capitais e da intensificação dos demais fenómenos já encarados) na programação conjunta do fomento (para o crescimento ou o desenvolvimento) e na generalização à escala da zona dos elementos de intervenção, antes regionais ou incipientemente generalizados.

Num ângulo estático, a formação de capitais e a respectiva mobilização terão de passar a ser objecto de intervenção à escala da zona. Isso implica uma afectação global das poupanças formadas, tentando orientá-las para os locais onde mais necessárias sejam, deslocando os capitais formados nas regiões evoluídas para as que deles careçam; e a actuação dos organismos de financiamento, públicos ou semipúblicos, em benefício da totalidade. É incompatível com a união económica a existência de facilidades financeiras, ou uma acção coerente de fomento em certa região a integrar, enquanto noutra a oferta de fundos se mantém deficiente, agravada — na falta de uma política de conjunto — pela deflação

---

(241) Apenas sobre as políticas de comércio externo, em que faz assentar o núcleo de integração, Balassa, *El desarrollo económico..., passim*.

que a livre circulação torna de mui difícil controle, à escala regional (242).

O mesmo se diga da actividade das instituições de mobilização; sem embargo do respeito das diferenciações legítimas (institucionais e do meio), elas hão-de actuar e programar a sua acção (global, sectorial ou regional) tendo em conta a situação na nova zona. Há, assim, por parte dos sujeitos públicos como dos privados, uma *nova dimensão territorial ou sectorial do horizonte económico,* que se reflecte na intervenção ou na direcção de políticas capitalísticas.

10.3. A dinâmica dos capitais suscita, contudo, novas exigências. A curto prazo, traduz-se ela na intervenção nos movimentos de capitais — pelo seu influxo na conjuntura económica e na balança de pagamentos global de zona (bem como das nações ou regiões que a formem).

Este último aspecto merece algumas observações (243). Uma das condições para que um país ou região se possa submeter a um esquema geral de integração económica, é que mantenha, em relação ao conjunto, uma determinada posição da balança de pagamentos. Há vantagem na existência de um equilíbrio

---

(242) Sobre a política da taxa de juro, cfr. Scitovsky, *Economic theory...*, págs. 52-53.

(243) Apenas o relacionamos com os capitais, não com as questões gerais que suscita: cfr. Balassa, *op. cit.*, págs. 384 e segs.; Jasinski, *op. cit.*. A condição do equilíbrio das balanças internas vale em economia fechada, sendo suprível por posições recíprocas das regiões para com terceiros países.

global (244), com origem estrutural, da balança de pagamentos da área; mas impõe-se que, ademais, entre cada uma das regiões não existam desequilíbrios de ordem permanente, não compensáveis por excedentes externos de sinal contrário. A primeira situação é uma vantagem geral, de ordem monetária e comercial, que evitará que a integração venha introduzir na situação cambial do conjunto uma depreciação crónica. A segunda (além de depender de um objectivo de ordem geral, que consiste na inexistência de vínculos bilaterais de subordinação adentro da zona) supõe que, não se verificando a condição descrita, a situação cambial dum membro integrado na zona será constantemente desfavorável em relação aos outros, não tendo ele interesse económico em entrar para a área, e provocando esse facto desvios anómalos de comércio e circulação de capitais.

A curto prazo, apenas os créditos de fomento, possibilitados por excedentes da balança comercial, poderão e deverão corrigir o desequilíbrio (245) — reforçando os vínculos do conjunto. A longo prazo, uma vez que o carácter permanente do desequilíbrio apenas se afigura irreversível e insensível a uma política comercial correctiva (246), quando tenha origem estrutural, tal política de investimentos equilibrantes promoverá o efeito de

---

(244) Na integração entre países subdesenvolvidos tal vantagem (que não é necessidade) é impedida pelas suas condições de estrutura: Johnson, *International trade...*, págs. 153 e seguintes.

(245) Não consideramos entre elas, evidentemente, como resulta do que sempre se disse, os movimentos induzidos ou «compensatórios» de capitais e os movimentos especulativos de carácter privado. Cfr., com algumas discordâncias, Segrè, *Importazione di capitale ed equilibrio di breve periodo della bilancia dei pagamenti*, em *Rivista Politica Economica*, 1955, págs. 657 e seguintes.

(246) Cfr. Balassa, *El desarrollo*, cit..

estimular a acumulação de capital real nos territórios desfavorecidos, o que se traduzirá em benefício destes, se não for acompanhada de condições, políticas ou de remuneração, muito desfavoráveis. E o reembolso ou a recepção dos rendimentos de capitais vêm a favorecer a balança de capitais do país credor, ou a beneficiá-la com um fluxo de sentido inverso, cujas únicas desvantagens serão compensadas por uma política de absorção anti-inflacionista.

10.4. A longo prazo, é contudo da relacionação das políticas de integração e fomento que resulta uma nova e mais relevante exigência da integração capitalística: o processo de fomento — tenha em vista o crescimento das variáveis globais de uma economia desenvolvida ou tenha em vista arrancar ou sustentar o esforço que as zonas subdesenvolvidas fazem para sustentarem o crescimento do produto — há-de ser estudado em conjunto com o de integração. Todos os instrumentos anteriores contribuem para a criação de certa homogeneidade na zona, embora respeitando as diferenciações de conjuntos regionais.

Dado o papel de suporte de uma e outra sorte de políticas que o capital desempenha, haverá que, numa visão de longo prazo, harmonizar os objectivos delas. De outro modo, certas aplicações numa região serão inúteis, em virtude da concorrência de unidades incorporadas já existentes noutros pontos da área; alguns investimentos externos virão agravar a situação da balança de pagamentos, que a substituição de um fornecedor externo permitiria resolver; além das necessidades de equilíbrio regional, principais (mas não únicos)

aspectos comuns às duas políticas. Trata-se de dois fenómenos de alteração estrutural, que por igual se processam no período longo; e que, por vias diferentes, se propõem aumentar o rendimento. Cabe investigar as suas inter-relações — na medida em que isso ajuda a confrontar a demonstração que temos vindo a fazer, em matéria da relevância multiforme do capital no mecanismo da integração.

10.5. Antes, porém, cumpre dizer duas palavras da via por que esse desiderato mais comummente se realiza. A atracção de capitais para a aceleração do crescimento, o encaminhamento dos fluxos internos e externos para os pólos planificados à escala da zona (onde as suas utilidades social e marginal sejam maiores), o quantitativo dos encaixes que urge afectar ao processo produtivo (pela procura que criem e pelos meios que intensificam), o balanço dos quantitativos globais de capital, fomentando a sua formação nos locais mais ricos para os aplicar em regiões carecidas, o quantitativo e as condições de recurso a capitais estrangeiros — bem como os efeitos da sua reversão, ou do reembolso de juros e lucros — tudo é globalmente previsto, em muitos Estados (entre os quais o nosso), no *plano*.

II

INTEGRAÇÃO E PLANEAMENTO

11.1. Há que distinguir, nesta breve análise, os reflexos do movimento de integração no planeamento (global ou parcelar) indicativo ou no planeamento obrigatório — próprios dos países de economia de mercado ou dos socialistas, respectivamente. Tem-se em conta, designadamente, o planeamento financeiro (247) — no campo dos investimentos, financiado de que maneira for.

11.2. O estudo da experiência socialista mostrou-nos a importância do planeamento no domínio dos investimentos derivados da integração: a intensificação do comércio externo possibilita um maior recurso aos créditos socialistas, designadamente em razão de os movimentos de capitais serem a forma mais benéfica de financiar desequilíbrios da balança de pagamentos; além de ter em conta as deficiências dos créditos capitalistas e as vantagens dos créditos comunistas, desprovidos de «intenção de exploração» (248). Acresce que a fixação

---

(247) Cfr. por todos, Tinbergen, *La planeación del desarrollo*, págs. 10 e seguintes.

(248) Omitindo, *v. g.*, o planeamento do comércio externo — cfr. Pryor, *The communist foreign trade system*, págs. 49 e seguintes.

das finalidades do desenvolvimento obriga a atender às necessidades da «divisão socialista do trabalho» — atingindo então, não apenas o cálculo dos recursos a distribuir, mas a própria natureza dos objectivos a fixar (249). A aversão à supranacionalidade impediu que no C. A. E. M. este auxílio ultrapassasse o plano meramente bilateral; mas nada impediria que uma organização com mais ampla actividade fixasse objectivos próprios e dispusesse de uma infra-estrutura própria de planificação. Não fora a proximidade entre integração socialista e cooperação, e tal se poderia reputar (em teoria) método normal de integração colectivista, dada a subordinação ao plano de toda a produção global (250).

11.3. Nas economias de mercado, idêntico é o objectivo do plano e as mesmas as suas variáveis, agora propostas e não impostas aos particulares; por isso, idênticas necessidades são concebíveis (251).

A tendência para a unidade do espaço económico pode, contudo, reflectir-se, não apenas na determinação dos parâmetros referidos a outro âmbito, ou na fixação,

---

(249) Pryor, *op. cit.*, págs. 193-194; quanto ao segundo aspecto, v. págs. 168 e 170.

(250) Em geral, cfr. ainda Alec Nove, *L'Économie Soviétique*, págs. 110 e segs. e 292 e segs.; *L'Économie Soviétique en 1957*, págs. 13 e segs. (para uma compreensão do alcance da «dimensão territorial» na integração); Kaser, *Soviet economics*, Londres, 1970; Marie Lavigne, *op. cit.*.

(251) Sobre estes reflexos, cfr. Perroux, *Le IV.e Plan français*. Acerca dos critérios de cálculo dos investimentos, cfr. Stonier e Hague, *Teoria económica*, págs. 348 e segs.; Waterston, *La planification du développement* (ed. Bird), 1969; Guy Caire, *La planification*, 1969; sobre a importância deste instrumento, cfr. Johnson, *Money, trade...*, págs. 151 e segs.; Tinbergen, *The E. E. C.: conservative or progressive?*, cit., págs. 31-32.

em cada plano regional, de novos objectivos ou orientações distintas no apetrechamento produtivo, mas na necessidade de uma programação à escala da zona. Haveria assim uma transferência parcelar para autoridades centrais da competência planificadora — o que acentuaria a solidariedade dos objectivos de crescimento ou desenvolvimento, assegurando a plena compatibilidade dos investimentos públicos e orientando ou condicionando os privados. Na integração internacional, apenas os programas de investimentos existentes nas modalidades europeias de integração sectorial ilustram a afirmação; eles são mais fáceis de realizar no âmbito das infra-estruturas ou indústrias de base e da investigação atómica — pois aí não abrangem a situação global de todas as economias, nem podem bulir com preocupações de prestígio ou de soberania dos Estados membros.

Na integração inter-regional, contudo, tais exigências afiguram-se diferentes: aí onde haja plano ou programa global, podem polìticamente ser estes impostos a todos os territórios; e devem, na medida em que se vise operar a especialização absoluta e a nova divisão da actividade na zona, ser definidos objectivos unos ou coerentes, no traçado das linhas de programação, tendo em conta os parâmetros e variáveis globais, ao proceder à sua distribuição. Por outras palavras: a reestruturação dos planos há-de aumentar a oferta, global e regional; mas também deve revigorar a capacidade competitiva das suas unidades e adequá-las ao novo âmbito possível da sua laboração.

Isto não significa, contudo, que se haja de fazer tábua rasa das diferenciações regionais. Entre os factores que influenciam a programação dos investimentos figura a

sua localização; a descontinuidade geográfica (252) virá ainda a dificultar a homogeneização da oferta de investimentos, como a carência de unificação monetária impõe neutralizar ou reduzir o papel dos elementos cambiais e de cobertura ... Por outro lado, assim como o plano há-de ser executado, no período médio, através de planos e programas anuais, parcelares ou de infra-estrutura, igualmente haverá planos regionais, que condicionem e adaptem os objectivos globais às condições de cada região. Apenas parece incompatível com a integração a carência de fixação de objectivos globais de desenvolvimento ou crescimento, evitando criar unidades que, por não terem em conta a concorrência inter-regional, se achem sujeitas, pela plena efectivação da integração, a custosas adaptações ou reconversões, à escala da unidade, como à do sector ou da região (253).

---

(252) Como se acentuou já, este factor é susceptível de introduzir alguma descontinuidade em certos mercados; mas de modo algum a carência de contiguidade territorial constitui obstáculo absoluto à integração regional — através da qual André Marchal (*L'Europe solidaire, passim*) concebe a integração mundial. Dado o custo mais elevado do transporte terrestre, é duvidoso que a carne de Angola se torne proibitiva no Continente em grau maior do que a carne da Califórnia o seria em Nova Iorque... O problema redunda, portanto, apenas em aproveitar certas complementaridades estruturais (o que aquele autor aceita) e de realizar a integração a partir de unidades social ou politicamente coesas — de preferência ao puro critério geográfico, com pouco claras implicações económicas: então poderia mesmo perguntar-se se não seria de desejar a extensão — embora com laços mais ténues — da integração portuguesa ao Brasil.

(253) Cfr. artigo na *Rivista di Política Económica*, 1957, págs. 87 e segs. Sobre a adaptação das unidades, cfr. Mahr, em *Economia Internazionale*, 1955, págs. 57 e segs.; Uri, *Harmonisation des politiques et fonctionnement du marché*, na *Revue Economique*, 1958, págs. 169 e segs.; Dell, *Trade blocs*, págis. 355 e segs. (favorece a concentração); Cole, *Geography of world affairs*, 3.ª ed., G. B., 1964, pág. 174.

12

UNIFICAÇÃO DO ESPAÇO ECONÓMICO, CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

12.1. Na exacta medida em que o capital é uma das variáveis globais susceptíveis de influir no crescimento e no desenvolvimento económico, há que estudar a necessária correlação entre integração de capitais e aquilo que se tem chamado «integração de desenvolvimento» (254). Este problema, que não esgota todos os que surgem no âmbito das relações entre integração e fomento, e muito menos os que resultam da conjugação do fenómeno da integração com o desenvolvimento, é o único que aqui interessa considerar. Sendo necessário, quer para o crescimento, quer para o desenvolvimento, alcançar um ritmo de acumulação de capital real que ultrapasse o crescimento da força de trabalho (mão-de-obra potencial), como um aspecto básico dessas políticas, já se não trata de averiguar da viabilidade dos

---

(254) Tinbergen, *International Economic Integration*, capítulo X. A págs. 138 e segs. e 143 e segs. a sua visão mundialista e aberta leva-o a planear um esquema mundial de auxílio ao desenvolvimento; na integração interna, naturalmente mais fechada, os objectivos nacionais revelam-se de maior importância. Balassa (*El desarrollo*, cit....) encara quase só os aspectos comerciais e de harmonização de políticas comerciais.

esquemas de integração comercial para a realização dos objectivos económicos da integração, ou da necessidade de introduzir a livre movimentação de capitais no funcionamento do mercado livre (255). Tão-pouco se pretendem averiguar a fundo as alterações a essa livre circulação (tomada como consequência necessária do que se disse acima), derivadas do subdesenvolvimento, ou do diferente nível de desenvolvimento, das zonas a integrar; mas tão-só a correlação estrutural entre política de integração e política de fomento, bem como as consequências necessárias, na afectação sectorial ou regional dos capitais, dos objectivos de crescimento ou desenvolvimento.

12.2. A política de fomento ou de investimento é, paradoxalmente, por si mais eficaz para promover o simples crescimento — uma vez que, numa economia progressiva, basta a natural acumulação de capital para, em certa proporção, aumentar o rendimento nacional — do que para vencer o subdesenvolvimento; impõe-se, neste último escopo, conjugá-la com toda uma série de imperativos de política estrutural... No entanto, em

---

(255) A este âmbito se referem as críticas de Tinbergen (*op. cit.*, págs. 136-138): o argumento da igualdade de remunerações finais depende dos números envolvidos e não funciona se as diferenças de intensidade capitalista entre indústrias foram menores do que entre países; muitas das indústrias mais «capital-intensive» geram produtos não transportáveis e de necessária produção interna (transporte, electricidade, construção); nem haverá pleno emprego se, por «escassez absoluta do capital», as intensidades capitalísticas das várias indústrias concebíveis forem maiores do que a do país (=capital/trabalho). Daqui que não baste, sequer, a livre circulação — mas é de exigir o planeamento dos ritmos de «crescimento», cobrindo investimentos básicos e desviando as poupanças para os locais onde não é possível formá-las...

razão das sérias dificuldades que obrigam a programá-la nos países subdesenvolvidos, confiando-a ao automatismo do mercado financeiro nos evoluídos; e ainda devido à sensibilidade, que a escassez dos investimentos acentua, de todo o processo económico ao ritmo da evolução — impõe-se antes estudá-la nos países subdesenvolvidos ou em curso de desenvolvimento (256). O que daqui for aplicável ao simples crescimento, por menos relevante para o nosso escopo, não justifica o estudo conjunto de ambas as realidades.

12.3. Dois problemas se podem, fundamentalmente, levantar: um, o de saber se e em que medida um país que se encontra em curso de desenvolvimento pode prosseguir este objectivo, durante ou após a abolição de barreiras, em contacto com países desenvolvidos; outro, o de saber se entre territórios, todos eles subdesenvolvidos, é viável uma política de integração. São questões conexas, mas não confundíveis.

Para a resolução do primeiro, a adopção de uma posição teórica livre-cambista levaria a considerar que o acesso a maiores mercados, aliado à possibilidade de especialização vantajosa para todos os intervenientes na nova zona a construir, aumentaria as capacidades pro-

---

(256) Em rigor, dentro da relatividade que caracteriza toda a análise da situação subdesenvolvida (qualquer fronteira entre rico e pobre é arbitrária — quanto mais fixa precisamente em 500 dólares por cabeça...) a primeira expressão designaria as economias estacionárias ou regressivas — como *trend*, que não como situação eventual — e a segunda as que denotam uma tendência geral de progresso, apesar de manterem as características do atraso (cfr. Leibenstein, *Economic Backwardness*, págs. 38 e segs.). A segunda hipótese, embora rara, não é inexistente (vejam-se casos como o do Haiti).

dutivas de cada uma das regiões a integrar, favorecendo os mecanismos de expansão em todas elas (257); portanto, um dos meios susceptíveis de realizarem o objectivo do desenvolvimento seria a *integração* em sentido liberal. Na posição clássica e neoliberal estrita, este mecanismo vinha a ter, relativamente aos capitais, o conforto que lhe é dado pelo teorema de Heckscher-Ohlin, com a afirmação teórica (através da especialização óptima, em razão das condições produtivas de cada zona) da tendencial igualdade dos salários e juros marginais na área de livre-câmbio; numa outra posição, também neoliberal, as tensões derivadas da viscosidade de cada um deles seriam solucionadas pela migração dos factores largamente excedentes e sem possibilidade de novas combinações sectoriais, para os locais onde, por escassos, melhor remuneração se lhes proporcionasse (258).

Variadas críticas se podem erguer a esta posição, não apenas relativamente aos objectivos de ordem económica que presidiram ao aparecimento dos processos de integração, como quanto às possibilidades de efecti-

---

(257) Cfr., por todos, Viner, *International trade and economic development*, pág. 94 (sobre o problema da elasticidade-preço e da elasticidade-rendimento do comércio, cfr. págs. 18 e segs.) e Almeida Garrett, *Pagamentos internacionais*, págs. 73 e segs.. Quanto aos factores, além da bibliografia apontada atrás, Johnson, *Money, trade and economic growth*, págs. 37 e segs.; Robinson, *Factor proportions and comparative advantage-I*, em *The Quartely Journal of Economics*, 1956, págs. 169-192; B. Jones, *Factor proportions and the Heckscher-Ohlin theorem*, na *Review of Economic Studies*, 1956-57, págs. 1-10; Johnson, *International trade*, págs. 17 e segs.; Johnson, *ibidem*, págs. 65 e segs. — sobre os efeitos do desenvolvimento na balança de trocas.

(258) É apenas este o aspecto que nos interessa; para outros, v. Johnson, *op. cit.*, Hicks, *Essays in world economics*, págs. 40 e segs.

vação duma política de desenvolvimento. Os países com estruturas económicas pouco evoluídas, devido ao atraso das técnicas, ao carácter relativamente inferior das economias externas e à insuficiência dos mecanismos de formação interna de capital, não podem realizar combinações de factores capazes de maximizar o respectivo produto, pelo aumento da relação capital-trabalho. Apesar das economias de escala e da atracção das perspectivas de produção, a possibilidade de um acesso relativamente fácil ao mercado de capitais resulta contrabalançada, como já vimos (259), pela incerteza e menor rendabilidade da aplicação. A inferioridade das economias externas e a falta de nível das técnicas de cada região, ou as carências de mão-de-obra especializada, de peritos e de iniciativa empresarial, levam a considerar inviável o investimento, em condições de confronto internacional (260); daí, a decadência dos processos incipientes de industrialização ou exploração mais racional dos recursos existentes, a fuga dos capitais internamente formados e da mão-de-obra para regiões mais evoluídas. Por se não verificar, na prática, o postulado clássico do pleno emprego de factores, a especialização relativa será substituída pela estagnação ou desaproveitamento dos recursos e formas de organização que começavam a formar-se nas estruturas deficientes; o confronto dos

---

(259) A propósito do desenvolvimento regional — em que, afinal, a situação viria a converter-se uma vez realizado o livre-câmbio total; por isso, não é exacto o mecanismo descrito em Dias Rosas, *O movimento económico europeu...*, pág. 82: a comparação entre custos internacionais de produções similares não é, exclusivamente, o que caracteriza a posição clássica.

(260) Dias Rosas, *op. cit.*, pág. 83.

custos, em vez de ser feito dentro do país, relativamente a sectores distintos, passará a ser feito (se a reordenação de recursos for absoluta), face a sectores e regiões externas, todos eles absolutamente favorecidos; ou (se for relativa) em função de produtos posteriormente produzidos de modo vantajoso, ou similares em situação de vantagem competitiva (261).

Esta situação vem agravar, não só a carência de capitais nas regiões menos evoluídas, como as condições da sua aplicação, nomeadamente as que dependem de investimentos não reprodutivos a médio prazo (como as infra-estruturas sociais), mais dificultadas pela fuga de capitais para as regiões favorecidas. A opção entre um rápido aumento de rendimento e a melhoria das condições relativas de emprego, a fazer segundo técnicas de âmbito nacional e mais adequadas à produtividade física em cada estrutura, depende ainda nestes casos de motivações delicadas, que hão-de ser formuladas em ordem às necessidades de emprego e rendimento da região subdesenvolvida, antes que às do conjunto (com que normalmente poderão entrar em choque). Daqui resulta que tem constituído condição fundamental da adesão de países subdesenvolvidos a zonas sujeitas a integração económica, a ampla disponibilidade ou o acesso a capitais e tecnologia, suprindo as deficiências económicas, agravadas pela integração no mercado único, com base no poder de negociação política ou diplomática (262). Assim,

---

(261) Acentue-se ainda a influência da capacidade de organização e das técnicas, pela sua viscosidade nacional; ou, em caso de elasticidade internacional, a sua atracção pelas regiões onde melhores possibilidades de emprego ou remuneração possuam — as mais evoluídas.

(262) É o caso do F. E. D. O. M. (cfr. Lacharrière, *infra* cit.).

e ainda através da manutenção, mais prolongada ou em termos excepcionais, de disposições proteccionistas ou intervencionistas, tais países têm conseguido harmonizar, embora com choques estruturais não pequenos (263), o seu crescimento próprio e a vantagem das economias de escala, com o acesso aos capitais estranhos e a eventual libertação de mão-de-obra excedentária, proporcionando um incremento da incorporação de capital nos respectivos produtos e o reequilíbrio dos factores, eventualmente completado por um saldo favorável da balança de invisíveis correntes. De outro modo, o mecanismo clássico, especializando a baixo nível a produção nacional e aumentando ou mantendo estacionàriamente o desemprego oculto (com que nem clássicos nem neoclássicos contam) viria, no período longo, a desfavorecer a sua produção e a operar uma punção de divisas da região subdesenvolvida (pelo desfavorecimento dos termos de troca e pela evasão de capital), dificultando a respectiva política de fomento, transmitindo-lhe pressões inflacionistas ou deficiências estruturais próprias duma economia evoluída (mas de que aquela mais dificilmente se resguardaria) e gerando, a longo prazo, condições propícias ao estabelecimento do efeito de domínio na ordenação estrutural do país pobre; em suma, dada a deterioração dos termos de troca (264) e o alto grau de concentração das produções que, em condições de competição, o país subdesenvolvido poderia colocar no

---

(263) Cfr. Dell, *Trade blocs...*, págs. 129 e segs. (onde, a págs. 226 e segs., se traça um quadro pessimista desta forma de integração).

(264) Cfr. Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas, passim.*

mercado da zona, viria a operar a exploração do país pobre pelo rico (265).

Esta posição predomina na doutrina, após o estudo das trocas internacionais que foi feito por vários organismos de cooperação internacional e por Myrdal; e, se não derrui totalmente as vantagens do estabelecimento de vínculos entre os países subdesenvolvidos e os evoluídos (266), chama a atenção para dificuldades, não previstas pelos livre-cambistas, à integração económica — através dos seus mecanismos «negativos» — entre uma e outra espécie de países. As repercussões que o fenómeno (globalmente considerado) tem na política de fomento podem (se se tirar — o que, por enquanto, é ainda apressado — a conclusão de que esta forma de integração não é realizável) suprimir o alcance do nosso tema de estudo, dentro destes pressupostos: colocada em primeiro lugar a política de acumulação com vista ao crescimento, ela só seria possível *fora* do esquema liberal de integração ...

12.4. A fundamental validade (tanto com base nos argumentos expostos, de natureza teórica, como em múltiplas verificações de carácter empírico) da última posição impossibilita a defesa da tese da integração (como tal considerada) como puro meio de desenvolvi-

---

(265) Balogh, *Unequal partners*, vol. I, pág. 176 e *passim*.

(266) Para tomar o mais característico exemplo de desnível, cfr. A. Marchal, *Commerce et développement*, separata de *Ciência e Técnica Fiscal*, 1965. Cfr. Prebisch, *op. cit.*; e Alberto Xavier, *As desigualdades internacionais*..., págs. 64 e segs., e bibliografia aí citada.

mento (267). Mas não prova *ipso facto* que seja impossível integrar territórios com diferentes níveis de desenvolvimento. A posição mais natural e frequente entre quem aceita estas asserções é que apenas entre economias de idêntico nível de desenvolvimento a assimetria estrutural (268), introduzida ou agravada pelas medidas de integração liberal, seria possível. A parificação dos graus de desenvolvimento, permitindo a motivação dos investidores segundo curvas de indiferença não influenciadas pelo factor «localização regional», seria pois condição do estabelecimento duma integração económica, na qual economias desenvolvidas de idêntico grau beneficiariam de igual aproveitamento das vantagens de escala, não influindo tão-pouco as economias externas (derivadas da infra-estrutura de cada região) na motivação irregular dos investimentos; em suma, só nelas seria viável a optimização sem desfavorecimento de um dos participantes (269). Uma eficaz política de fomento condicionaria, em cada região, o posterior início de qualquer processo tendente à integração económica das parcelas

---

(267) Salvo no aspecto referido por Balassa, *El desarrollo*, págs. 83 e seguintes.

(268) Tendente a estabelecer a complementaridade. Acerca do papel do capital, cfr. Hicks, *Essays in world economics*, pág. 165.

(269) Pois, ainda que se verificasse optimização global, ela viria a ter como resultado a concentração nalgumas das zonas participantes de todas as vantagens económicas resultantes da integração, em detrimento das outras; e este efeito de domínio, segundo nos parece, além de impedir lògicamente o peso dos motivos económicos na decisão de integração relativamente à zona desfavorecida, deixa de corresponder a condições de ordem ética (equidade) e económica (eficácia), que se considera constituírem critério puramente *económico* da desejabilidade da integração; assim, relativamente a essa área, traduzir-se-iam em «desintegração». Quanto a critérios de ordem estritamente política, ainda menos o objectivo da integração (aqui traduzido em exploração do mais fraco pelo mais forte) se justificaria; esta a razão por que entendemos que este

do conjunto: assim, para que unidades económicas mais evoluídas pudessem elevar o produto nacional das regiões deprimidas, haveria que manter direitos aduaneiros de carácter proteccionista, reforçar o papel do respectivo poder central na definição de política económica adequada à zona, traçar planos que tivessem em conta a variedade de condições na área, em vez de atender a parâmetros introduzidos pelo predomínio da vantagem do conjunto (ou de elementos regionalmente dominantes da zona a integrar); e assim por diante.

Não cremos, contudo, que esta posição esteja, tão-pouco, certa. Quanto à completa realização dos fins de integração — e tenha-se em conta a dificuldade de determinar se se efectivou já o objectivo de desenvolvimento ou se nada mais há a fazer no sentido da integração (270) — os efeitos desfavoráveis da liberalização que atinja países subdesenvolvidos provam que apenas com uma infra-estrutura mínima eles podem ser evitados (não desfavorecendo regionalmente as condições económicas da área); mas não que a protecção transitória exija a suspensão de todas as medidas (que não são só liberais) dum processo de integração. A consecução do objectivo depende tão-só, para redução das possibilidades de «do-

---

conceito, com o carácter de valoração positiva que lhe anda agregado, é incompatível com efeitos de domínio ou desfavorecimento duma das áreas a integrar em detrimento da outra. O que é diferente, claro, das consequências — estas necessárias — que resultariam do seu estabelecimento, para certas regiões abrangidas pela integração; as quais, como em qualquer reordenação estrutural que tenha em conta o benefício de conjunto, teriam de ser afectadas.

(270) Dado o carácter relativo do desenvolvimento e a necessidade de planos de ordenamento regional, tendentes à mais perfeita integração interna, em Estados nacionalmente unificados: por isso, contentamo-nos com um conceito empírico e aproximado desta ideia de realização do *estado de integração*.

minação» (271), de condições jurídicas favoráveis e dum auxílio (em capital, técnica, etc.) capaz de reduzir as diferenças de níveis de desenvolvimento. Ora isto supõe apenas que, numa projecção de conjunto, se aproximem os ritmos de crescimento e de desenvolvimento entre os membros da zona; e exige a fixação de taxas elevadas de aumento do produto das regiões deprimidas — pois, doutro modo (272), o crescimento, ainda que atenuado, de territórios evoluídos permite que eles mantenham, mesmo em períodos sensìvelmente longos, o avanço que levam relativamente aos outros. Essa coordenação de objectivos não leva a condicionar absolutamente o desenvolvimento à integração — torna antes desejável o reforço dos vínculos de cooperação entre os componentes da zona durante o arranque; e a prioridade dum dos objectivos não se reflectirá nas políticas, só sendo respeitada se estas tiverem em conta um máximo de finalidades a alcançar (273).

Se assim é, quanto ao desenrolar do processo de integração, não será tão-pouco acertada a posição esboçada. Por um lado, se bem que sujeita a imperativos diferentes — e por vezes contraditórios (274) — a pro-

---

(271) Leduc, *L'association des pays d'outre-mer*, na *Revue d'Economie Politique*, 1958, págs. 224-225.

(272) Cfr. André Marchal, *L'Europe solidaire*, pág. 37.

(273) A contraposição absoluta resulta de se confundir integração «liberal» com integração *tout court;* é o que sucede com Balassa, *El desarrollo*, cit., págs. 11-13.

(274) Por exemplo, é uma medida de integração o estabelecimento da moeda única no espaço português, a qual não é possível por contrariar as necessidades de desenvolvimento dos territórios ultramarinos, sujeitos, em virtude de incertezas políticas ou crises conjunturais, a uma rápida deflação, que iria agravar situações, já sem grandes capacidades naturais de recuperação (entre outras razões).

gramação dos termos e das etapas que cada uma dessas políticas (cujo conteúdo deve ser definido mais em atenção à estrutura dos territórios sobre que actuam do que a preocupação de ordem teórica) pode influenciar os planos dos sujeitos públicos e privados, adequando-os a um como a outro objectivo (o que doutro modo não sucederia). Como ambos têm de visar alterações estruturais, ainda assim profundas, a conciliação de ambas as políticas faz-se muito mais fàcilmente, se for simultânea a respectiva prossecução, do que condicionando uma a objectivos irreversíveis determinados pela outra (os quais, porventura, seriam prosseguidos de modo mais económico, quer para a integração, quer para o desenvolvimento do conjunto, se tivessem sido interpretados à luz da conjugação de ambos) (275). Por outro lado, a ideia de que a integração constituiria um fenómeno de estrutura liberal (posição que não foi aquela de que partimos, por considerarmos mais próxima da realidade a opinião de que o conjunto de meios susceptível de criar a unidade do espaço tanto pode ser definido por ideologias liberais, como por ideologias não liberais, ou segundo necessidades de intervenção muito activa) viria a contrapor directamente os meios liberais e a política (que só com forte intervenção do sector público e do semipúblico se consegue) do desenvolvimento.

Mas esta posição tão-pouco nos parece certa: entre os meios da política de integração incluem-se muitos de

---

(275) A este, repetimos, se articula como meio o fomento — conjunto da política de investimentos. Se estes se orientarem para um sector industrial em que outro país do conjunto for particularmente forte, terá havido desperdício no equipamento (pois muitas, ou todas, as unidades serão abolidas pelo livre-câmbio, cedendo à produção de bens idênticos ou similares).

ordem positiva — semelhantes, se não comuns, aos da política de desenvolvimento. E, se o desenvolvimento favorece as possibilidades de obter um máximo de utilidades a partir do estabelecimento da integração, também a sincronização do seu programa com o desta dá novos estímulos ao processo de desenvolvimento. Assim, as economias de escala aumentam a procura de capital, proporcionam uma mais eficaz especialização e a obtenção de melhores condições produtivas adentro da zona.

Por fim, a política de investimentos deve ser orientada no espaço, de acordo com as necessidades determinadas por uma nova amplificação territorial, com maiores ou menores restrições internas, e a existência de um distinto mercado de matérias-primas, recursos naturais e consumidores finais — mais amplo, mais diversificado, com uma composição global diferente e distintas perspectivas psicológicas. Assim, as condições de estabelecimento e de ordenação da estrutura (incluindo-se neste conceito os critérios de escolha dos investimentos e determinação das respectivas condições) serão influenciadas (embora sejam parte integrante da política de desenvolvimento) pelas exigências das finalidades da integração; pode mesmo dizer-se que algumas delas tanto constituem o processo de desenvolvimento, como o de integração. A dinamização, proporcionada pelo estabelecimento dum mercado mais amplo, pode ser mesmo um móbil poderoso no lançamento das bases psicológicas e institucionais do processo de desenvolvimento; e o mesmo raciocínio é viável tentar recìprocamente.

É de concluir, em abstracto, que, se o prosseguimento duma política activa de desenvolvimento nas zonas menos evoluídas é condição para que estas ingres-

sem numa fórmula de integração em que se incluam as espécies de disciplina dos capitais até aqui definidas, as políticas respectivas já não se condicionam sucessivamente, devendo antes desenrolar-se paralela e contiguamente. Parece lícito dizer que, apesar das diferentes exigências desses objectivos, que devem ordenar-se para uma mesma finalidade — de ordem económica (optimização das utilidades) e de ordem supra-económica (por exemplo, melhoria das condições de vida) —, eles devem corporizar-se, quando tal seja possível em razão das autoridades de decisão económica que os orientem, no mesmo quadro de políticas legislativas a longo prazo; é, ao invés, difícil destrinçar a motivação directa de uma ou outra das decisões políticas no curto prazo. Distintos embora, eles completam-se e devem, quanto possível, desenvolver-se simultâneamente, para maior eficácia recíproca e prevenção ou correcção de ajustamentos estruturais defeituosos, que resultam por força de eventual desfasamento entre ambos (276).

12.5. Esta é mais uma razão para a inserção da política dos capitais adentro dum esquema de integração económica. A necessidade de conduzir ordenadamente ambas as políticas — segundo linhas relativas de prioridade que só razões políticas e necessidades do caso concreto ditarão — deve fornecer um critério de afectação dos recursos públicos e de orientação dos privados. Por outras palavras: um é o planeamento económico em

---

(276) Cfr., *v. g.*, Harris, *International and interregional economics*, pág. 318.

Portugal, se se visar manter as suas parcelas componentes num regime de concorrência interterritorial (277); outro o que resulta já de elas se orientarem para um objectivo de tendencial unidade inter-regional. Pode suceder que haja medidas comuns de afectação dos investimentos, num como noutro modelo; nunca se hão-de deixar de ter em conta as diferenciações regionais que subsistirão necessàriamente (como as necessidades de emprego regional) — mas a linha geral do planejamento dos investimentos, à escala global, essa, deve submeter-se a critérios directores, distintos nos dois casos.

Não é apenas como determinante da afectação dos recursos globais que a integração há-de ser relacionada com a política de fomento; mas sobre as demais imposições de política capitalística e efeitos da livre circulação e difusão das poupanças regionais nada se poderia repetir que não esteja já dito.

12.6. Cremos ter demonstrado que há, simultâneamente, necessária diferenciação e interpenetração entre os processos políticos de integração e de desenvolvimento (tanto enquanto políticas, como na medida em que ambos resultam de mecanismos «naturais») (278). Nem os clássicos têm razão ao pretender vantajoso para todos a liberalização entre países com níveis de desenvolvimento muito distintos — designadamente, uns desenvol-

---

(277) Cfr. Kindleberger, *Economía internacional*, págs. 5 e segs.; Davin, *Économie régionale*, págs. 83 e seguintes.

(278) O esquema das tendências aglomerativas em Silva Lopes, *op. cit.*, pág. 261, vale apenas contra o livre-cambismo; o próprio autor fala na ausência de «medidas de compensação», que nos parecem de aceitar (cfr. Balassa, *op. cit.*, págs. 291 e seguintes).

vidos e outros subdesenvolvidos —, nem os seus críticos a têm quando condicionam absolutamente a integração económica à obtenção de certo grau de desenvolvimento (279).

Esta conclusão depende, contudo, da posição das autoridades capazes de orientar o processo de integração, como de condições de estrutura. Assim, se é fácil apontar exemplos em que (280) o estabelecimento de medidas de aparente integração nada mais foi do que um modo de proporcionar acesso a matérias-primas coloniais mais baratas e a um mais amplo mercado de consumidores, sem repercussões no equilibrado apetrechamento produtivo da área e na extensão da política de fomento a todos os membros integrantes (em proporção inversa do seu grau de desenvolvimento), não se esquecerão tão pouco os exemplos de difusão dos benefícios da integração. Sem falar do caso alemão, em que a Baviera e as regiões menos evoluídas foram beneficiadas, após o *Zollverein*, pelo desenvolvimento industrial dos pólos do norte e leste, é ainda mais frisante o exemplo dos Estados Unidos (281).

---

(279) Myrdal escapa a esta crítica; mas em nossa opinião não distingue suficientemente o desenvolvimento e a integração, nem como objectivos nem, derivadamente, como processos de política económica.

(280) Designadamente no século XIX, nas relações entre Metrópole e Ultramar; pense-se na abolição de barreiras entre a Inglaterra e a Índia, que destruiu a indústria indiana dos lanifícios. Sobre comércio e auxílio ao subdesenvolvimento, cfr. Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, págs. 18 e seguintes.

(281) Dell, *Trade blocs*, cap. VII; Balassa, *Teoria*, pág. 299. Isto seria devido à migração, à mudança de localização de algumas indústrias, a programas de desenvolvimento regional no sul e no vale do Tennessee, e a variações na composição da produção. Sobre estas desigualdades cfr. Hicks, *Essays in world economics*, págs. 162 e seguintes.

Aqui, com efeito, a integração entre regiões industriais do norte e o sul, agrícola e estagnado, teve como resultado, não um agravamento da respectiva situação relativa, mas uma espantosa aproximação (282) dos rendimentos regionais adentro da área e uma política maciça de industrialização e melhoria das infra-estruturas sociais nas regiões desfavorecidas — tanto por efeito dos mecanismos liberais de homogeneização espacial, como devido a planos de desenvolvimento regional; uns e outros, contudo, favorecidos pelo potencial e pelo dinamismo da economia integrante. O exemplo de Porto Rico está a repetir esta verificação em termos porventura ainda mais rápidos (283), devido ao acesso de técnicos e capitais, e à abertura do grande mercado norte-americano, com a segurança resultante da unidade política.

O valor destes argumentos empíricos será em parte infirmado (além dos motivos de ordem geral sempre oponíveis a tal espécie de razões) pelo carácter excepcionalmente dinâmico da economia dos Estados Unidos (como da alemã de oitocentos) e pela enorme dimensão dela em confronto com a pequena economia integrada. Por outro lado, o facto de na economia internacional certas experiências de integração terem provocado efeitos menos favoráveis pode resultar da inexistência, no seu âmbito, de um interesse superior, capaz de sobrelevar todos os particularismos de política económica; e ainda da carência duma autoridade central, capaz de impor, nos planos públicos como através do condicionamento dos privados, o respeito

---

(282) O desvio médio, de 45,6% em 1800, reduziu-se a 16,9% em 1950.
(283) Cfr. Balassa, *Teoria*, pág. 232.

desses objectivos. A unidade da infra-estrutura política e económica foi nos Estados Unidos reforçada pelo forte proteccionismo das suas pautas aduaneiras (284) e pela maior mobilidade e adequação dos instrumentos e das estruturas, em razão da contiguidade geográfica e da identidade do substrato humano. Os exemplos tirados das economias coloniais do séc. XIX, que podiam ser esgrimidos em sentido contrário, dada a verificação da identidade de organismos centrais e a existência do interesse superior (285), podem ser explicados pelo predomínio do interesse da Metrópole, num esquema colonialista de integração, e pela inexistência dum nível mínimo de infra-estruturas coloniais que, sempre, tornaria impossível a adequação a um processo de integração; além da inexistência de uma política de fomento regionalmente coordenada, mas diferenciada, adentro do todo imperial.

Parece, não obstante, que, pelos elementos determinantes da política económica que já apontámos, e dada a existência de maiores vínculos de ordem política, quiçá humana, entre as regiões, a situação difere na integração inter-regional (a que se reportam os casos mais frutuosos de unificação do espaço, entre países em diferentes graus de desenvolvimento, mesmo antes de completadas as políticas de desenvolvimento a longo prazo) e na inte-

---

(284) O que, na integração económica do espaço português, poderia — se ela tivesse sido empreendida antes da actual conjuntura internacional — proporcionar um exemplo a seguir. Cfr. Sousa Franco, *Ensaios sobre a política económica do espaço português*.

(285) O que tem de ser conjugado com o puro mecanismo liberal, tendente a acentuar as desigualdades (sobretudo entre áreas subdesenvolvidas), na falta de uma política de crescimento regional; é essa a explicação que damos ao caso da Itália, estudado mas não suficientemente motivado, em Silva Lopes, *op. cit.*, pág. 251.

gração internacional (em razão do choque de interesses e da oposição aos sacrifícios exigidos aos mais desenvolvidos); a existência de objectivos comuns e de uma política central, que não favoreça uma parcela em detrimento das restantes, possibilita, ressalvadas certas excepções — tudo isso, desde que um nível mínimo das infra-estruturas económicas, administrativas e políticas exista em todas as regiões (286) —, uma mais equilibrada aproximação entre economias de níveis diferentes, do que em modalidades de integração internacional. Nestas, contudo, a exploração dos mecanismos de cooperação para o desenvolvimento poderia acentuar as vantagens, para os subdesenvolvidos, da integração no esquema, mas as dificuldades de prosseguir com suficiente rapidez políticas diferenciadas, sobretudo quando fortemente coesas, tornam mais desejável a associação entre iguais (para os quais haverá reciprocidade de vantagens) do que os esforços de protecção e desenvolvimento requeridos por uma integração intensa no conjunto. Não passa assim do âmbito da cooperação para o desenvolvimento, embora movida por objectivos de ordem mais geral, a política de auxílio ao desenvolvimento ultramarino prosseguida pela Comunidade Económica Europeia (287).

12.7. O segundo problema levantado foi o da integração entre países subdesenvolvidos; com ele se confunde, algumas vezes, o primeiro. Fala-se então da escas-

---

(286) Ainda que algumas sejam de economia colonial — também existente nos países territorialmente contíguos.

(287) Algumas conclusões gerais podem confrontar-se em Silva Lopes, *op. cit.*, pág. 286.

sez de capitais, do equilíbrio global da balança de pagamentos e das deficiências de formação de capital que, vindo a agravar a escassez relativa pela integração num conjunto igualmente subdesenvolvido, generalizariam a estagnação.

Contudo, tal raciocínio não nos parece válido. A integração entre países subdesenvolvidos proporciona um aumento de mercados e economias de escala no âmbito do investimento e da constituição de unidades industriais, que a tornam, por este lado, vantajosa (288). As dificuldades de formação do capital, generalizadas ao âmbito do conjunto, não são senão as que cada um dos membros, separadamente, defrontava, em proporção do respectivo grau de desenvolvimento (289). Apenas a necessidade de desfazer certas solidariedades externas poderá, para algum dos membros da zona, revelar-se desfavorável; mas, por outro lado, ao aumento da dimensão económica e política acresce o poder de negociação na vida internacional (pois cada vez mais os motivos políticos influem nos esquemas de cooperação para o desenvolvimento), favorecendo assim o conjunto. A reduzida concentração e a concorrência nos mercados externos constituem outro argumento que convém apreciar — de ordem diferente, mas com este alguma vez confundido (290).

---

(288) *Economic consequences of the size of the Nations*, parte II, sobretudo a págs. 200 e segs. (Leduc e Weiller) e 190 e segs. (Tarshis); e ainda Nurkse, *op. cit., passim*.

(289) Alteradas por um «efeito de difusão», que poderá prejudicar uns e beneficiar outros.

(290) Cfr. algumas conclusões acerca destas experiências de integração, descritas em Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, págs. 194 e seguintes.

12.8. Nestas situações, como até — em grau menor — entre países evoluídos, se levanta o problema de saber se a semelhança ou complementaridade de estruturas (291) entre os componentes duma área a integrar, favorece a integração. A favor da semelhança fala-se da concorrência que nos mercados externos cada uma das economias faz à outra, o que, dada a importância do sector de exportação na economia subdesenvolvida, se traduziria em resultados maléficos. Mas o argumento não é verdadeiro, uma vez que nenhuma das economias irá concorrer com a outra, mais do que antes, no sector externo; e no sector interno, salvo na margem exigida pela reordenação das estruturas produtivas, isso traduz-se em melhor especialização (292). As resistências a este tipo de integração provêm de alguns sectores afectados; mas, além de, numa área bastante diversificada, se operar a difusão dos custos de reconversão estrutural, tal desfavorecimento constitui um estímulo a este fenómeno, sem o qual a integração carece de utilidade duradoura. Entre economias complementares pode dizer-se, doutra banda, que a base das trocas recíprocas (se cada uma necessitava do sector externo das restantes) não seria fundamentalmente objecto de protecção aduaneira, mas já antes estaria livre, pelo que o comércio interno aumentaria menos que proporcionalmente aos custos da redução das barreiras; passarão, é certo, a comprar menos (em parte) aos elementos estranhos à área — mas, em razão da vinculação bilateral do comércio internacional

---

(291) Cfr., *v. g.*, A. Marchal, *Problemas de organização económica europeia*, págs. 37 e segs.; Scitovsky, *Economic Theory*, cit.

(292) Só valendo o argumento se — o que será raro — esta for impossível.

e do efeito de rendimentos que tal diminuição das importações provocará, também por parte destas se verificará uma correlativa diminuição da procura das produções internas da área.

Parece-nos a nós que o problema, assim posto, se acha mal formulado. Haveria que distinguir complementaridade e semelhança naturais e complementaridade e semelhança artificiais. No primeiro caso, as possibilidades de adequação entre estruturas revelam-se muito menores do que no segundo; entre países desenvolvidos, a semelhança de níveis de desenvolvimento proporciona a possibilidade de suportar enormes custos de reconversão estrutural, os quais podem ser proibitivos em países subdesenvolvidos; aí será portanto, em princípio, viável a erecção de esquemas de integração entre economias e estruturas externas semelhantes. Nos países subdesenvolvidos, a complementaridade natural representa um elemento que favorece a diminuição das condições de independência externa; mas, em muitos casos, tem como contrapartida a localização a grande distância das parcelas constitutivas do conjunto, o que, em si, pode não compensar a primeira vantagem.

Em todo o caso, não vemos razão de ordem teórica para afirmar alguma preferência abstracta por um ou outro tipo de integração. Cremos que na existência de vínculos de natureza política (ou outros) entre as áreas e na possibilidade e vantagens da adequação recíproca das respectivas estruturas — que só em concreto poderá ser apreciada — deve assentar o critério de apreciação deste problema que, tal como o formulámos, resulta insolúvel. As variáveis para a sua resolução em concreto serão, além da estrutura das economias a integrar, resul-

tantes do tipo de integração a praticar; assim, por exemplo, uma economia subdesenvolvida terá reduzidas possibilidades de manter os seus objectivos próprios de fomento (que lhe facilitasse mais tarde aderir ao livre-cambismo previsto no Tratado de Roma), se este lhe for aplicado sem profundas limitações; mas, com as mesmas estruturas externas, outro tipo de regime jurídico-político da integração (sobretudo se a dependência do comércio externo dos países constitutivos da pequena Europa fosse grande e se houvesse possibilidade de concorrência preferencial nesses mercados de terceiros países) poderia tornar-se desejável.

12.9. Em conclusão, não cremos que se possa avançar mais, a partir de considerações teóricas, para a resolução dos dois problemas considerados. Qualquer deles, porém, fundamenta de modo suficiente a inserção dos capitais, sob múltiplas formas, quer para fins de liberalização quer em ordem à harmonização das políticas de crescimento, num processo coerente de integração económica. E era apenas isso o que se visava demonstrar.

ANTÓNIO LUCIANO DE SOUSA FRANCO
(Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa)

BIBLIOGRAFIA (*)

ÁGOSTON, István — *Le Marché Commun Communiste — principes et pratique du Comecon* — Genebra, 1964.

Aide au développement — examen 1969 (OCDE — CAD), Paris, 1969.

ALEIXO, J. C. Brandi — *Integração económica latino-americana* — Brasília, 1970.

Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale, em *Travaux de l'Institut International de Finances Publiques*, 1953.

BAILEY, Richard — *Tariffs et commerce en Europe Occidentale — les Six et les Sept*, Turim, 1961.

BALASSA, Bela — *Teoria da integração económica* (trad.), Lisboa, 1964.

— *El desarrollo económico y la integración* (trad.), México, 1963.

BALOGH, Thomas — *Unequal partners*, 2 vols., Oxford, 1963.

BARRE, Raymond — *Economie Politique*, 2 vols., Paris, 1958 e 1960 (reeds. várias).

BENHAM, Frederic — *Assistência Económica aos países subdesenvolvidos* (trad.), Rio-S. Paulo, 1964.

BOUDEVILLE, Jacques-R. — *Les espaces économiques*, Paris, 1961.

BYÉ, Maurice — *Les problèmes économiques européens*, Paris, 1970.

— *Relations Economiques Internationales*, 2.ª ed., Paris, 1965.

Bulletin des Communautés Européennes

C. E. E. — *Le développement d'un marché européen de capitaux*, Bruxelas, Novembro de 1966.

CARTOU, L. — *Le Marché Commun et les capitaux*, na *Revue de Science Financière*, 1963, págs. 332-353.

CASARI, Mário — *La cooperazione internazionale per lo sviluppo economico — Teoria e política*, Pádua, 1963.

CATALANO, Nicola — *Manuel de Droit des Communautés Européennes*, Paris, 1962.

(*) Apontam-se as obras que foram citadas abreviadamente.

CEBALLOS, Gonzalo — *L'intégration économique de l'Amérique Latine*, Genebra, 1968.

CUNHA, Paulo de Pitta e — *Convertibilidade e unificação monetária na Europa*, Lisboa, 1965.

— *A integração económica da Europa Ocidental*, Lisboa, 1965,

— *O movimento político europeu e as instituições supranacionais*, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 125 (Abril de 1963), págs. 25 e seguintes.

DELL, Sidney — *Trade blocs and common markets*, Nova Iorque, 1963.

DENTON, G. R. e outros — *Economic integration in Europe*, Londres, 1968.

ELLSWORTH, P. T. — *International Economics*, ed. Macmillan, 3.ª ed., 1940.

Factores para la integración latino-americana (Banco Interamericano de Desarollo), México, 1966.

FANNO, Marco — *Normal and Abnormal International Capital Transfers*, Minneapolis (The University of Minnesota Press), 1939.

FANTINI, Oddone — *L'integrazione economica europea e il Mercato Comune*, 3.ª ed., Pádua, 1959.

FERRARI, Alberto — *I movimento dei capitali nel quadro della Comunità Economica Europea*, in *Rivista di Politica Economica*, vol. XLIX, n.º 7 (Julho, 1959), págs. 1160-1184.

Financement (Le) des entreprises et le Marché Commun, Paris, 1963.

Financeament (Le) des investissements — France, Grande Bretagne, Belgique, Italie (Association Professionnelle des Banques), Paris, 1951.

Finanz — und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftwachstums, Berlim, 1959.

FRANCO, A. L. de Sousa — *Considerações sobre o direito de estabelecimento na integração económica*, Lisboa, 1972.

— *Ensaios sobre a política económica do espaço português*, Lisboa, 1972.

— *Observações sobre a formação do capital numa economia em desenvolvimento*, Lisboa, 1966.

FREITAS, João Amado de — *Cooperação Económica Europeia: o Mercado Nórdico*, Lisboa, 1963.

GARRETT, João de Almeida — *Pagamentos Internacionais*, Coimbra, 1959.

HARROD, Roy — *International economics*, reed, Cambridge, 1966.

HICKS J. R. — *Essays in world economics*, Oxford, 1959.

HIRSCHMAN, Albert O. — *The strategy of economic development*, 3.ª ed., New Haven, 1960.

JASINSKI, Pierre — *Régime juridique de la libre circulation des capitaux*, Paris, 1967.

JANTZEN, Torben — *The operation of a free trade area*, Genebra (EFTA), 1964.

JOHNSON, Harry G. — *International Trade and Economic Growth*, Londres, 1958.

— *Money, trade and economic growth*, Londres, 1962.

KAHNERT (F.), P. Richards, E. Stoutsjedijk e P. Thomopoulos — *Intégration économique entre pays en vie de developpement* (OCDE), 1969.

KENEN, Peter B. — *Economia Internacional* (trad.) Lisboa, 1966.

KINDLEBERGER, Charles P. — *Economía Internacional*, 4.ª ed., (trad.), Madrid, 1964.

KUHN, Roland — *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, 2.ª ed., Erich Schmidt Verlag, 1962.

LACHARRIERE, Guy de — *Commerce extérieur et sous-développement*, Paris, 1964.

LAMFALUSSY, Alexandre — *Les marchés financiers en Europe*, Paris, 1968.

LARCIER, R. L. — *Le placement mobilier dans le Marché Commun*, em *La Revue de la Banque*, n.º 1 (1959), págs. 62-72; n.º 2 (1959), págs. 125-141.

LEIBENSTEIN, Harvey — *Economic backwardness and economic growth*, Nova Iorque, 1957.

LIPSEY, Richard G. — *The theory of customs unions: a general equilibrium analysis*, Londres, 1970.

LOPES, José da Silva — *Introdução à teoria da integração económica*, separata de *Estudos Políticos e Sociais*, vol. II, n.ºs 2 e 3, Lisboa, 1964.

LUMBRALES, Prof. João Pinto da Costa Leite — *Ensaio sobre a teoria das crises económicas*, Coimbra, 1933.

LUNDSTROM, Hans O. — *Capital movements and economic integration*, Leida, 1961.

MARCHAL, André — *L'Europe solidaire*, Paris, 1964.

— *L'intégration territoriale*, Paris, 1965.

— *Problemas de organização económica europeia*, Lisboa, 1965.

MARCY, Gérard — *Economie Internationale*, Paris, 1965.

MEADE, James E. — *Problems of economic union*, Chicago, 1952.

MENSBRUGGHE, Jean Van der — *Les unions économiques — réalisations et perspectives*, Bruxelas, s. d.

MOURA, Francisco Pereira de — *Lições de Economia*, Lisboa, 1.ª ed., 1964.

MYRDAL, Gunnar — *An International Economy — Problems and Prospects*, Londres, 1956.

— *Teoria económica y regiones subdesarrolladas* (trad.), 2.ª ed., México, 1962.

NÊME, Jacques e Colette — *Economie européenne*, Paris, 1970.

NONIS, Francesco E. — *Dal Piano Marshall alla Communità Economica Europea*, Roma, 1959.

NUNES, Rui José da Conceição — *Espaço e desenvolvimento económico*, Porto, 1964.

NURKSE, Ragnar — *Equilíbrio y crecimiento en la economia mundial* (trad.), Madrid, 1964.

— *Problems of capital formation in underdeveloped countries* (trad. esp. *Problemas de formación de capital*, 2.ª ed., México, 1960).

O. C. D. E. — *Etudes sur les marchés de capitaux*, 1967-1968.

O. C. D. E. — *Code de la libération des mouvements de capitaux*, 1960 (red. 1969).

OKIGBO, P. N. C. — *Africa and the Common Market*, Londres, 1967.

PEARCH I. F. — *International trade*, Londres, 1970.

PERROUX, François — *La coexistence pacifique* (3 vols.), Paris, 1958.

— *A economia das nações jovens* (trad. Mário Murteira), Lisboa, 1964.

— *L'économie du XX^e siècle*, 2.ª ed., Paris, 1964.

— *L'indépendance de la Nation*, Paris, 1964.

PINTO, L. M. Teixeira — *Aspectos da política económica portuguesa* (1963-1964), Lisboa, 1965.

POIDEVIN, Raymond — *Finances et rélations internationales* (1887-1914), Paris, 1970.

PONSARD, Claude — *Economie et espace* (Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique), Paris, 1955.

Portugal e a cooperação económica europeia, col. Estudos de Economia Aplicada, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1960.

PREBISCH, Raul — *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, 1964.

PREDÖHL, Andreas — *Economía Internacional* (trad.), Buenos Aires, 1955.

PRYOR, Frederic L. — *The Communist Foreign Trade System*, Londres, 1963.

REBOUD, L. — *Influence des fiscalités sur les mouvements de capitaux dans le cadre du Marché Commun*, in *Revue de Science Financière*, 1960, págs. 314-340.

Ressources pour le Tiers-Monde (1962-1968), OCDE, 1969.

RIBEIRO, Prof. J. J. Teixeira — *Capitalismo e socialismo em um mundo só*, separata do *Boletim de Ciências Económicas* — VIII — Coimbra, 1961.

SANNWALD, Rolf F. e STOHLER, Jacques — *Economic integration — theoretical assumptions and consequences of European integration* (trad.), Princeton, 1959.

SCITOVSKY, Tibor — *Economic theory and Western European Integration*, Londres, 1958.

Sócios no progresso (Relatório da Comissão de desenvolvimento internacional), Lester B. Pearson e outros, trad., Rio de Janeiro, 1971.

STONIER, A. W. e HAGUE, D. C. — *Teoria Econômica* (trad.), 2.ª ed., Rio de Janeiro, 1963.

Lo sviluppo economico delle communità europee, ed. da Universidade de Ferrara, Milão, 1963.

TILBERY, Henry — *Tributação e integração da América Latina*, (trad.), S. Paulo, 1971.

TINBERGEN, Jan — *Ensayos de teoría economica* (trad.), Madrid, 1965.

— *International Economic Integration*, ed. Elsevier (Amsterdão e Bruxelas), 1954.

— *La planeación del desarrollo* (trad.), México, 1959.

TRIFFIN, Robert — *Gold and the dollar crisis*, Yale University Press, 1961.

L'unification économique de l'Europe, Neuchâtel, 1957.

URY, Pierre (e outro) — *Les investissements étrangers en Europe*, Paris, 1968.

VANEK — *International Trade: Theory and Economic Policy*, Homewood, 1962.

VINER, Jacob — *International Trade and Economic Development*, Oxford, 1957.

VISINE, François — *ABC de l'Europe* — Paris, 1969.

WHETHAM, Edith H. e JEAN I. Currie — *The economics of African countries*, Cambridge, 1969.

WIONCZEK, Miguel e outros — *Integración Económica de América Latina — experiencias y perspectivas*, México — Buenos Aires, 1964.

WOLFF, Jacques — *Sociologie économique*, I, Paris, 1971.

XAVIER, Alberto P. — *Portugal e a integração económica europeia*, Lisboa, 1970.

— *As desigualdades internacionais e a integração económica*, Lisboa, 1970.