

# Integração regional versus interesses nacionais

*Reinaldo Nonato de Oliveira Lima<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

Este constitui um artigo que pretende concitar à meditação sobre reflexos — positivos e negativos — da integração regional para os interesses nacionais. Para ilustrar a abordagem do tema, serão considerados exemplos concretos que conformam algumas iniciativas de integração regional. Como conclusão, o artigo propõe-se a apresentar o enfoque do autor sobre a conveniência ou não de empreendimento desse porte para os interesses do Brasil.

## **ABSTRACT**

*This is an article that intends to foster reflection on the consequences — positive and negative — of regional integration towards national interests. To illustrate the approach of the theme's, concrete examples, which inform some initiatives of regional integration, will be presented. To conclude it is proposed to present the author's focus on whether to undertake or not such a huge enterprise to Brazil's interests.*

## **SOMMAIRE**

*Il s'agit d'un article que souhaite rassembler la méditation sur les conséquences — positives et négatives — de l'intégration régionale dans l'intérêt national. Pour illustrer l'approche, le sujet sera basé sur des exemples concrets qui conforment certaines initiatives d'intégration régionale. En conclusion, il est proposé de présenter l'opinion de l'auteur sur l'opportunité ou non de l'entreprise de cette taille aux intérêts du Brésil.*

## **RESUMEN**

*Este artículo tiene como objeto hacer una reflexión sobre las consecuencias — positivas y negativas — de la integración regional a los interés nacionales. Para aclarar, el planteamiento del tema se basará en ejemplos concretos que forman parte de algunas iniciativas de integración regional. Concluyendo, se propone presentar si una inversión de esta magnitud es oportuna o no para atender a los intereses de Brasil.*

---

<sup>1</sup> O autor é oficial da reserva do Exército Brasileiro, doutor em Ciências Militares. Atualmente, é prestador de tarefa por tempo certo (PTTC) no Centro de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

## Um legado admirável

A instalação da Corte Portuguesa na Colônia Brasileira, no alvorecer de 1808, e seu prosseguimento nas pessoas dos príncipes Pedro I e Pedro II traduziram-se, dentre outras, nas seguintes benesses para o Brasil:

- ampliação e manutenção da integridade de um vasto território;
- primórdios da independência do Brasil;
- consolidação da unidade linguística;
- ratificação do sentimento de pátria, afluído nos idos de 1650 com a expulsão do invasor holandês, no Nordeste;
- aprimoramento de costumes e cultura;
- incremento de atividades econômicas, particularmente com a abertura dos portos ao comércio exterior.

Constitui, portanto, fato raro para uma colônia ter sido alçada, em tão pouco tempo, à condição de Reino e aquinhoadada com um legado territorial de tal vulto como foi o caso do Brasil.

Este fato marcante da realidade histórica brasileira há que ser sempre lembrado, toda vez que se fizer referência a interesses nacionais, e constitui razão bastante para que os condutores dos destinos nacionais reflitam muito, antes de optar por decisões que possam causar um simples arranhão nesse legado tão admirado pela sociedade internacional, em especial pelos vizinhos sul-americanos.

Trata-se de um patrimônio exclusivo de brasileiros, inalienável, e sua preservação constitui o maior dos interesses nacionais,

dentre tantos outros. Como tal, condição *sine qua non* para pautar qualquer iniciativa de integração regional.

Também não pode cair no esquecimento o legado de José Maria da Silva Paranhos Júnior — Barão do Rio Branco —, que se se traduziu, em síntese, por uma política externa nitidamente profissional, comedida e profícua, pautada pela primazia dos interesses nacionais, devendo servir de parâmetro sempre que o Brasil sentar-se à mesa para negociações em foros internacionais.

## O processo de integração regional

Um processo de integração regional é algo de reconhecida complexidade, por mais que esteja emoldurado por boas intenções e lastros de amizade ou boa vizinhança.

Entretanto, nos últimos tempos, em especial após a II Guerra Mundial, temos assistido a uma irrefreável proliferação de organismos regionais, em que se destacam dois objetivos básicos: fortalecer o relacionamento entre estados nacionais, particularmente na área comercial; e facilitar a solução de problemas supranacionais que fogem às capacidades individuais. Porém, ainda assim, verifica-se que sempre estiveram presentes nessas empreitadas dissensões e protecionismos, o que tem contribuído para dificultar a obtenção de consensos entre os integrantes.

Não é propósito deste trabalho analisar os meandros ou os aspectos jurídicos dos processos de integração regional. Assim, será apenas apresentado, a seguir, um quadro-síntese das peculiaridades de cada fase que conduz à integração em pauta.

Esse quadro foi elaborado a partir de dados coligidos do elucidativo trabalho intuitivo

lado *As etapas do processo de integração regional*, de autoria do advogado Thiago José Milet

Cavalcanti Ferreira, publicado no portal jurídico *Jus Navigandi*.

ETAPAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO – Síntese	
Denominação	Características
1. ZONA DE LIVRE COMÉRCIO (ZLC)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Esta 1ª etapa do processo de integração encontra-se conceituada no artigo XXIV.8.b. do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – 1947).</li><li>• Grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminem as tarifas alfandegárias e as demais regulamentações restritivas com respeito ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários dos territórios constitutivos da ZLC.</li><li>• Adota, inicialmente, tarifas preferenciais para, no momento seguinte, eliminar todas as barreiras interiores à circulação de mercadorias de natureza aduaneira ou não.</li><li>• De um lado, busca-se o desenvolvimento do comércio entre os países membros e, ao mesmo tempo, procura-se proteger os meios de produção da concorrência de mercados exteriores.</li><li>• Nas relações comerciais com terceiros, entretanto, os estados-membros conservam total liberdade de atuação.</li><li>• A maior parte dos atuais blocos econômicos optou por essa modalidade de integração.</li><li>• Exemplos de ZLC: EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre); NAFTA; ALADI.</li></ul>
2. UNIÃO ADUANEIRA (UA)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Passo seguinte no processo de integração, a UA é o estabelecimento de uma tarifa exterior comum às importações de produtos oriundos de terceiros países. Assim, os produtos que venham do exterior do bloco têm de abonar os mesmos direitos alfandegários, independentemente do país onde ingressaram na Comunidade.</li><li>• Se, na fase anterior, os Estados estavam livres para negociar com terceiros, agora eles perdem o poder de negociar as taxas de aduana, ficando essa tarefa delegada aos órgãos comunitários competentes, que estabelecem uma política comercial comum.</li><li>• Se trazida a ideia em relação ao MERCOSUL, o estabelecimento de uma tarifa exterior comum sempre foi motivo de grandes discussões.</li><li>• Consequência do rumo tomado, o que temos hoje na América do Sul, especialmente após a constituição da UNASUL, não passa de uma imperfeita união aduaneira, sem uma tarifa externa comum.</li></ul>

Quadro 1 – As etapas do processo de integração regional  
Fonte: <http://jus2.uol.com.br/doutrina>. Acesso em: 30 Set 2010.

<p><b>3. MERCADO COMUM (MC)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superadas as etapas anteriores, o que pressupõe a consolidação de uma tarifa exterior comum, o processo integracionista exige a liberalização de todos os fatores produtivos, não somente das mercadorias, mas também de trabalhadores, serviços e capitais entre os nacionais dos estados-membros.</li> <li>• O MC, também chamado de Mercado Interior ou Mercado Único, compõe-se de quatro liberdades fundamentais:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– livre circulação de bens;</li> <li>– livre circulação de trabalhadores e até de pessoas em geral;</li> <li>– livre prestação de serviços e de estabelecimento; e</li> <li>– livre circulação de capitais.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>4. UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA (UEM)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acordo com a doutrina de integração, constitui o último estágio do processo integracionista. O objetivo a ser alcançado é a atribuição da política monetária e cambial por uma autoridade comunitária supranacional que obrigue com suas decisões aos estados-membros.</li> <li>• É a consolidação da noção de soberania compartilhada ou supranacionalidade.</li> <li>• Entra em funcionamento um sistema integrado entre o Banco Central Comunitário e os Bancos Centrais Nacionais, que será responsável pelo desenvolvimento da política monetária do bloco, ditando critérios de convergência entre as economias dos países membros.</li> <li>• Tudo isso prepara a comunidade para a adoção de uma moeda única, tal qual se fez com o Euro.</li> <li>• Brasil e Argentina estão muito distantes de poder renunciar ao exercício de política monetária como atributo nacional, decorrente da transferência de soberania que a criação de moedas supranacionais requer.</li> <li>• Esse interesse cooperativo só se tornou possível a partir de uma nova noção que se formava: a supranacionalidade, pela qual os estados não abdicam de sua soberania nem a parcela dela, mas apenas atribuem algumas de suas competências à Comunidade, que passarão a ser exercidas com exclusividade, independência e caráter vinculante pelos órgãos supranacionais.</li> </ul>

Não se pode negar que o modelo europeu é hoje ainda o único exemplo que de fato conseguiu formar uma comunidade, superando o caráter essencialmente associativista de outros blocos regionais, como o MERCOSUL.

Todavia, deve-se ter em mente também que o processo de integração europeu durou [sic] mais de 50 anos, não podendo ser simplesmente copiado pelas demais organizações.

Após a síntese anterior, que não constitui, conforme alertado, o cerne do presente artigo, passaremos a arrolar considerações genéricas julgadas imprescindíveis ao se dissertar sobre integração regional.

Antes, é preciso lembrar que a maior interação dos países verificada nos últimos tempos muitas vezes sugere a formação de blocos regionais, tanto para propiciar ganhos econômicos e sociais, quanto para facilitar a solução de problemas comuns. Essa situação ideal estaria plenamente consagrada se não fosse a forte interveniência das peculiaridades nacionais no relacionamento dos estados, que, quase sempre, impedem a pretendida integração em sua plenitude.

### **Premissas básicas**

No estabelecimento de um processo de integração regional, uma gama considerável de fatores tem de ser trazida à baila, pois certos aspectos, se relegados no início de sua implementação, poderão, no futuro, implicar sérios entraves ao empreendimento. Além disso, se se verificar tal descuido, aflora a possibilidade de, mais adiante, surgirem arranhões nas soberanias nacionais ou percalços para os interesses dos estados-membros.

O presente artigo abordará, a seguir, algumas considerações sob esse enfoque, sem a pretensão de esgotá-las, visto que são múltiplas e variadas.

De início, parte-se do pressuposto de que soberania não se compartilha, uma vez que concessões nesse sentido violentam a identidade nacional, além de expor à especulação geral as conquistas nacionais, normalmente obtidas mediante arraigado denodo dos antepassados.

Assim, acima de qualquer arranjo supranacional que se possa estabelecer, devem estar postados os interesses nacionais, de qualquer matiz, pois refletem a vontade de um povo soberano.

Outro aspecto fundamental a ser considerado é que, no estabelecimento de iniciativas integracionistas, a sociedade nacional deve ser amplamente consultada, ainda que por meio de seus representantes legais empossados nos poderes republicanos, particularmente no Legislativo. Um governo, por identidades ideológicas ou por lastros de amizade e simpatias, não pode sinalizar, à revelia do povo, com medidas que, à guisa de integração, firam interesses nacionais ou comprometam a solução de problemas do próprio país. Um exemplo flagrante desse equívoco é a instituição do Foro de São Paulo (1990), de natureza político-esquerdista, que, nitidamente, tem procurado manchar com a tintura ideológica a primazia devida aos interesses do Estado.

Assimetrias regionais de toda ordem, particularmente tecnológicas e econômicas, induzem a reivindicações da parte dos menos favorecidos, que, muitas vezes, procuram firmar como "dever" do mais desenvolvido a repartição de suas conquistas ou de seu patrimônio com eles, sem a obrigatoriedade deles de efetivar qualquer retribuição concreta. Em outras palavras, total ausência de reciprocidade e, muitas vezes, com perdas para o de maior potencial, como, por exemplo, a interposição de barreiras alfandegárias nas relações de comércio com o mais desenvolvido ou o confisco intempestivo de empreendimentos destes estabelecidos em território do menos desenvolvido.

É por essas e outras que integração regional não pode ser confundida com concessão unilateral de benesses, sem que haja contrapartidas. A

reciprocidade de benefícios tanto traz somatórios positivos para os parceiros como os situa em mesmo nível de soberania e negociação.

Também raízes e valores culturais dos pretendentes à integração regional não podem ser descurados quando da implementação de um processo integracionista. Incompatibilidades culturais ou divergências históricas latentes são prenúncios de que o processo de integração plena não terá consistência. É um equívoco partir para a implementação de um processo de integração regional com a visão de que os parceiros se assemelham em suas identidades nacionais. O que se verifica é que, na realidade, as diferenças são bem maiores que as similitudes. É o momento de se perguntar: como somos vistos pelos demais pretendentes à integração?

O histórico político-social dos partícipes é mais um aspecto a ser considerado em iniciativas dessa natureza. A estabilidade institucional, a postura democrática e a identidade de interesses são fatores que contribuem para a consolidação de parcerias entre Estados. A ausência desses fatores é indício de fracasso.

A ação diversionária e os radicalismos ideológicos de minorias atuantes, principalmente quando agindo sob respaldo de qualquer dos poderes republicanos, constituem sintoma de fratura da iniciativa de integração, visto que imprimem incerteza ou insegurança ao processo, particularmente quando se vislumbra o comprometimento de interesses nacionais.

Cláusulas reguladoras do contrato de integração regional, se interpretadas sob enfoque político-ideológico de minorias nacionais, além de perder credibilidade, não terão força para assegurar o pleno funcionamento do organismo gestor da integração, podendo, inclusive, traduzir-se em turbulências deletérias para o processo.

A integração regional normalmente impõe a adoção pelos participantes de recursos "legais", acordados no sentido de, caso seja necessário, se recorrer a organismos regionais para assegurar a defesa de interesses nacionais. Este aspecto não é de todo consistente, pois o que realmente encerra poder para fazer valer tais interesses é o peso específico do estado-membro, é a estatura de seu poder nacional.

Quanto mais ampla for a dimensão da integração, maior a possibilidade do surgimento de incompatibilidades. Por exemplo, nas etapas mais avançadas, o processo de integração facilita o trânsito das pessoas entre os países-membros, o que pode gerar condições favoráveis à atuação de traficantes e terroristas, além de movimentos migratórios indesejáveis. Esse fenômeno normalmente se origina em países-membros socialmente menos favorecidos com destino aos mais desenvolvidos, acarretando problemas antes inexistentes. Na Europa, onde a integração regional já ultrapassou o patamar de meio século de existência, têm aflorado recentemente inúmeras manifestações de xenofobia e nítido receio da ocorrência de atentados terroristas. Este aspecto é, com certeza, um óbice considerável à solidez do processo integracionista. No dizer de George F. Will, jornalista do Washington Post, "não existe um 'povo europeu' unido por costumes comuns."

Uma visão geopolítica de mundo (e não somente regional) deve estar presente quando da avaliação de um empreendimento de integração regional. Espaço geográfico e poder nacional são dois ingredientes fundamentais quando da propositura de qualquer iniciativa integracionista. Como o mundo (países espectadores) poderá reagir ao processo de integração regional pretendido?

Como parceiros extrarregionais, em especial os tradicionais, verão o empreendimento? Existem latentes, no âmbito regional, antagonismos geopolíticos ou ideológicos? Há pendências territoriais entre os membros? Verificam-se assimetrias expressivas entre os partícipes? São questões que deverão ser consideradas antes de qualquer decisão definitiva de ativação de um organismo de integração regional.

As últimas crises financeiras que têm ocorrido no mundo e outras que se prenunciam são fatores que podem induzir a uma postura protecionista por parte dos países, o que, evidentemente, além de não estimular iniciativas integracionistas, pode pôr em questão a irreversibilidade da “globalização”.

### **A realidade sul-americana**

A intensificação das medidas de integração regional recentemente estimulada pelo Brasil, em decorrência de uma política externa de generosidades e que causa assombro em boa parte da sociedade nacional, parece que não tem servido para consolidar o protagonismo regional do país e, muito menos, para atender ao propósito de aumentar a influência mundial do Brasil.

A necessidade criada de se afirmar perante o mundo como um dos grandes, antes de se concretizar naturalmente por medidas de aceleração do desenvolvimento, em particular assentado no tripé educação-tecnologia-segurança, passou a ser evidenciada por rompantes de oposição aos Estados Unidos — tradicional aliado — e por iniciativas de interferência em problemas extrarregionais.

Essa postura acarretou certo desprestígio para o Brasil, que passou a ser visto no mundo

não mais com o mesmo “entusiasmo” anterior, mas, agora, com restrições e cautela, embora o país ofereça grandes oportunidades para investimento estrangeiro.

Não se questiona a validade de o Brasil buscar maior diversificação em seus relacionamentos mundiais. Isso é benéfico, até porque a participação brasileira no comércio internacional é da ordem de apenas 1%. Porém, uma brusca mudança de postura, com medidas às vezes histriônicas diante de determinados fatos, serviu para gerar desconfiças e desinteresses, que podem comprometer sua participação em iniciativas de integração.

De norte a sul do Continente Americano, depara-se com considerável variedade de iniciativas integracionistas, mas que, ao longo dos anos, não têm conseguido a plenitude de seu intento. Chegam até a servir de contraponto umas às outras.

Em 1960, criou-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), pelo Tratado de Montevideo, com o propósito de se implementar a integração regional. Vinte anos depois (1980), a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Em 1969, foi criada a Comunidade Andina de Nações (CAN), também conhecida por Pacto Andino, pelo Acordo de Cartagena. Em 1978, por iniciativa brasileira, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), mais conhecido por Pacto Amazônico. Em 1986, estabeleceu-se o Programa de Integração e Cooperação Brasil-Argentina (PICE). Em 1991, pelo Tratado de Assunção, criou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em 2004, foi instituída, também por iniciativa brasileira, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), anteriormente designada por Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN).

como contraponto à Organização dos Estados Americanos (OEA), esta liderada pelos Estados Unidos. Em 2010, foi criada a Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (CALC), considerada uma versão “B” da OEA.

Como se observa, essa multiplicidade de organismos de integração regional deixa transparecer a fragilidade que se insere em tais iniciativas, pois constitui um “monte de mesma coisa” sem resultados concretos e confiáveis.

Veja-se o caso do MERCOSUL: o que se pode observar é que o empreendimento empacou; encontra-se à deriva, sem rumo, sem certezas...

Vale, aqui, a citação de trecho de recente artigo do embaixador Rubens Barbosa<sup>2</sup>:

Desde o início até os dias de hoje, sempre existiu uma enorme distância entre a retórica governamental, positiva e favorável à integração, e a dura realidade das dificuldades e dos fracassos do processo integracionista. Passados 50 anos do início do processo de integração, a região nunca esteve, como agora, tão desintegrada pelos atritos comerciais e pelas rivalidades políticas existentes, sobretudo a partir da criação da Alba venezuelana.

O simples fato de governos maquiarem seus índices econômicos, obscurecendo a realidade, gera reflexos negativos para empreendimentos integracionistas. O mesmo pode-se dizer dos protecionismos, às vezes velados, outras ostensivos, que normalmente estão embutidos nos processos em pauta.

Na realidade, as iniciativas de integração regional sempre se ressentiram da ausência de uma real vontade de governantes e empresários para consolidá-las. Percepções culturais e sociais também têm contribuído para impedir a amalgamação desses processos.

### Conclusão

Conforme ressaltado no início do presente artigo, a implementação de uma iniciativa de integração regional é algo bastante complexo. Não se pode tratar de opção induzida por propensões extemporâneas ou de ter como lastro personalismos, ideologias filosóficas ou empatias pessoais. Deve, antes, ser antecedida de acurado estudo, que se fundamente nas considerações aqui arroladas, bem como em tantas outras que, no momento, escapam à nossa percepção, embora também revestidas de relevância. E isto é ainda mais verdade quando se trata de preservar os interesses nacionais.

Integração — regional ou não — é o resultado de um jogo de interesses recíprocos. Constitui risco inimaginável ceder parcela de soberania nesse jogo, ainda mais sem o consenso da sociedade nacional. E o pior é que, para haver total integração, normalmente se verificará essa cessão. Aí reside um dilema...

A ideia central que fica é que, pelos riscos que envolvem, pelas cessões que impõem, pela ausência de eficácia nos resultados ao longo dos anos, os processos de integração regional têm dado margem à incerteza e ao ceticismo.

Para o Brasil, aquinhado com invejável potencial natural, a par de problemas proporcionais à sua magnitude e que estão a reclamar solução, é recomendável que se efetuem estudos profundos e consistentes toda vez que o país se envolver em empreitadas de integração regional. Acima de quaisquer conveniências de momento, devem estar os interesses soberanos do povo brasileiro. ☺

<sup>2</sup> Ex-representante do Brasil na ALADI e coordenador nacional do MERCOSUL.