

Forças Modernas de Agregação e Desagregação entre a China e o Sudeste Asiático – A Fundação da ASEAN.

*Paulo Antônio Pereira Pinto**

A China sempre tratou de forma diferenciada cada nação situada ao Sul de suas fronteiras, tendo percepção distinta sobre cada uma, conforme assinalado em colunas anteriores. Em contrapartida, desde sua emancipação política, os Estados modernos do Sudeste Asiático demonstram percepções independentes sobre aquela República Popular.

No início da década de 1960, ademais, a RPC iniciou processo de radicalização interna, com expressivos reflexos em suas relações com o exterior. Simultaneamente, o Sudeste Asiático começava a apresentar perfil próprio. Era a fase da conquista da independência de nações da área, sob o formato de Estados modernos. A Nanyang deixava de ser uma vasta mancha cinzenta, da época áurea do hegemonismo do Império chinês. Evoluía, naquele momento, da situação em que se marcava no mapa político regional, com marrom as colônias britânicas, com verde as francesas e amarelo a holandesa. Começava a “Guerra Fria” em que os países seriam definidos, como azuis ou vermelhos, em função de seu alinhamento com os objetivos estratégicos globais das superpotências.

Nesse contexto, fundada em 8 de agosto de 1967, pela Declaração de Bangkok, a Associação das Nações do Sudeste Asiático foi o terceiro agrupamento a ser formado no Sudeste Asiático, após a Segunda Guerra, sem ter caráter de aliança militar.

Teve como predecessora a Associação do Sudeste Asiático, constituída em 31 de julho de 1961 pela Tailândia, Malaya e Filipinas, que não sobreviveu mais de três anos, por causa da questão de Sabah¹. Paralelamente, Malaya, Filipinas e Indonésia reuniram-se, sob a denominação de MAPHELINDO, a partir de suas bases étnicas. Devido ao componente racial, que preocu-

* Diplomata. As opiniões expressas neste artigo não expressam as opiniões do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

¹ Perdura, ainda, o litígio territorial entre a Malásia e as Filipinas, quanto à província de Sabah, ora vinculada a Kuala Lumpur. Até recentemente, o Primeiro-Ministro malásio e o Presidente filipino recusavam-se a visitar oficialmente o outro país.

MERIDIANO
47
O

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

Nº 14-15
Ago/Set – 2001



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Forças Modernas de
Agregação e Desagregação
entre a China e o Sudeste
Asiático – A Fundação
da ASEAN.**

Paulo Antônio Pereira Pinto

**Vaticano: qual o caminho
político a seguir?**

Virgílio Caixeta Arraes

**As fontes da crise
do Mercosul**

*Marcos Aurélio Guedes
de Oliveira*

Guerra nas Estrelas

Cristina Soreanu Pecequilo

**Mercosul e Alca: liaisons
dangereuses?**

Paulo Roberto de Almeida

**O Supremo Tribunal Federal
e os Tratados Internacionais**

Valério Mazzuolli

pava as demais nações da região, pouco igualmente durou². Os dirigentes dos cinco países – Tailândia, Malásia, Cingapura, Indonésia e Filipinas – passaram então a sentir necessidade de criar novos vínculos entre si, no âmbito de associação que viesse a contornar problemas gerados tanto pela dinâmica regional, quanto pelo envolvimento das superpotências no Sudeste Asiático, onde se agravava a guerra no Vietnã.

No plano externo, quando de sua fundação, a ASEAN foi entendida como a expressão de países que pretendiam apresentar-se ao Ocidente industrializado como área dedicada aos propósitos de uma economia de mercado. Além de não se situarem em região diretamente inserida na fronteira ideológica dos Estados Unidos da América – como acontecia com a Coreia do Sul, Taiwan e o então Vietnam do Sul – Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia não desejavam, tão pouco, aparecer como promotoras de bloco militar semelhante à SEATO.

Tudo o que pretendiam, em nível de sua inserção nas relações internacionais, era salientar, perante o conturbado panorama político regional da época, sua vocação capitalista e reivindicar, portanto, o apoio da superpotência de igual sistema.

Logo após sua fundação, desenvolvimentos políticos dramáticos passaram a ameaçar o equilíbrio de poder no Sudeste Asiático. Em janeiro de 1968, foi anunciado que as forças britânicas seriam retiradas da região a Leste de Suez, até o final de 1971. Paralelamente, a ofensiva Tet, desencadeada pelos norte-vietnamitas e “vietcongs” contra as tropas americanas, em fevereiro de 1968, levou a mudança da perspectiva de Washington quanto a seu envolvimento em conflitos asiáticos, com o conseqüente anúncio

“No plano externo, quando de sua fundação, a ASEAN foi entendida como a expressão de países que pretendiam apresentar-se ao Ocidente industrializado como área dedicada aos propósitos de uma economia de mercado”.

da “Doutrina Guam”, por Nixon, em julho de 1969, segundo a qual era declarada a intenção dos EUA de a partir de então colocar maior ênfase “no emprego de forças locais para o combate em lutas locais”.

Em outros desenvolvimentos, o Nono Congresso do Partido Comunista Chinês, em abril de 1969, estabelecia nova fase na política externa da RPC, encerrando o período de xenofobia e de exportação de ideologia que caracterizou a Revolução Cultural. Teve início a “Diplomacia de Ping Pong” que conduziu ao anúncio, em julho de 1971, da visita de Nixon a Pequim, bem como à admissão da República Popular da China nas Nações Unidas, em outubro do mesmo ano.

Enquanto tudo isso acontecia, alterava-se, igualmente, o perfil da presença da União Soviética no Sudeste Asiático e Moscou estabelecia relações diplomáticas com Kuala Lumpur, em março de 1967, e com Cingapura, em julho de 1968.

O primeiro deslocamento estratégico da Marinha Soviética na região do Oceano Índico ocorreu em março de 1968. Em junho de 1969, logo após os choques armados na fronteira com a China, no Rio Ussuri, Brezhnev propôs a criação de um sistema de segurança coletiva na Ásia. O Japão iniciava, na mesma época, sua expansão econômica no Sudeste Asiático.

A reação inicial chinesa, com respeito à formação da ASEAN, foi de condenação, como aliança de “lacaio dos norte-americanos, formada a pretexto de cooperar economicamente mas, na verdade, tratando-se de agrupamento militar dirigido especificamente contra a China”³ – prevalecendo, assim as **forças de desagregação**.

A explicação para tal atitude de Pequim é encontrada no fato de que, então no auge da guerra do

² Sobre o período de formação da ASEAN, bem como das organizações que a precederam, vide “ASEAN and the Security of Southeast Asia”, por Ranjit Gill, publicado por Sterling Corporate Services. Singapore. 1987.

³ Sobre a reação chinesa quanto à criação da ASEAN, o ISIS da Malásia publicou diversos estudos, entre eles, na “ASEAN Series”, o intitulado “Southeast Asia as a Nuclear-Weapons-Free-Zone”, por J. Soedjati Djwandono, em 1986. Pag. 5 a 7.

Vietnam, os EUA utilizavam-se de bases aéreas na Tailândia e Filipinas, para atacar objetivos no território vietnamita.

O enfoque chinês começou a mudar, contudo, a partir do estabelecimento de nova linha política da ASEAN, decidida durante sua Reunião Extraordinária de Ministros dos Negócios Estrangeiros, na capital da Malásia, em novembro de 1971. A chamada “Declaração de Kuala Lumpur”, visava à criação de uma Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade no Sudeste Asiático (em sua sigla inglesa ZOPFAN)⁴.

“Paz e Neutralidade” vinham ao encontro do interesse chinês, no sentido de constituir oposição ao aumento da presença, tanto dos EUA, quanto da URSS naquela parte do mundo. Assim, a RPC chegou a enviar mensagem congratulatória pela formação da ZOPFAN, com ênfase em sua determinação quanto ao estabelecimento de área de “neutralidade” – fortaleciam-se as **forças de agregação**.

Com o término da Guerra do Vietnam, em 1975, melhorou o diálogo entre a China e a Associação. Assim, dois anos após, Pequim chegou mesmo a expressar seu apoio à iniciativa que estabeleceu vínculos especiais entre a ASEAN e os países industrializados de economia de mercado, a saber, EUA, Japão, CEE, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Coreia do Sul.

Com a derrota do “Bando dos Quatro”, em 1976, tornou-se mais pragmática também a postura chinesa no plano externo, os dirigentes chineses apresentaram inovações, como a teoria dos “Três Mundos”.

Segundo aquela perspectiva, a ASEAN representaria, em meados da década de 1970, exatamente o tipo de interlocutor capaz de implementar a cooperação entre países do Terceiro Mundo e entre estes e o Segundo Mundo, conforme defendido pela China, em oposição ao congelamento das esferas de influência das superpotências – ambas integrantes exclusivas do Primeiro Mundo imaginado pelos chineses⁵. Tais desenvolvimentos induziam, desde então, à per-

cepção de que a estrutura de poder bipolar que vinha permeando a região estaria sendo alterada em função de nova “multipolaridade” em que quatro potências principais – os Estados Unidos, a União Soviética, a China e o Japão – teriam, doravante, sua parcela de influência na região.

Esta situação passou a ser vista pelas capitais da ASEAN com mistura de esperança e apreensão. Isto porque a *détente* entre Washington e Moscou não significava, necessariamente, maior segurança para os pequenos países da região. Pelo contrário, era vista por muitos como propícia a aumentar os perigos de agressão extra-regional.

Alguns setores de opinião aseanistas, contudo, chegaram à conclusão de que os novos desenvolvimentos representavam oportunidade e desafio para a criação de nova moldura de relações internacionais na região. Para tanto, era necessário reivindicar maior autoridade e participação dos países da área na condução dos assuntos regionais, bem como procurar excluir as influências perniciosas das intervenções estrangeiras.

Nessa perspectiva, é possível verificar que as transformações em curso no cenário internacional já não ocorrem, como acontecia no período da guerra fria, em função de dinâmica de regras previsíveis, tendo como referência os pólos de poder definidos então pelas superpotências.

Hoje, um agrupamento regional como a ASEAN pode almejar tornar-se foro de **agregação**, capaz de aproximar interesses convergentes de seus quase meio bilhão de habitantes e mais os 1,2 bilhões da China, através de esforços de integração econômica e de políticas asiáticas comuns para novos temas, como o dos Direitos Humanos, Democracia e Meio Ambiente. Pretende, também, constituir-se em foro mediador de disputas – fatores de **desagregação** – que, nessa fase pós-guerra fria, ressurgiram ou foram geradas na Ásia-Pacífico.

⁴ O texto da Declaração de Kuala Lumpur, em 1971, pode ser encontrado, entre outras publicações, no Anexo “E” de “Understanding ASEAN”, editado por Alison Broinowski, publicado por “The Macmillan Press Ltd. 1983.

⁵ Os aspectos da inserção da ASEAN no cenário internacional na década de 1970 são analisados por Donald E. Weatherbee, em artigo publicado em “Southeast Asia Divided-The ASEAN-Indochina Crisis”, editado por D.E. Weatherbee, Replica Editions, Westview Press. 1985.

Vaticano: qual o caminho político a seguir?

*Virgílio Caixeta Arraes**

Em meados de maio, o Papa João Paulo II realizou um consistório extraordinário – o sexto de seu pontificado – para deliberar sobre o papel da Igreja para os próximos anos, embora as conclusões não sejam divulgadas logo após o encerramento do evento.

Foi o maior da história, visto que contou com a participação de cerca de 160 cardeais, dos quais um terço proveniente do antigo Terceiro Mundo. Dois aspectos deram a este consistório uma característica singular, que o fez, de modo informal, uma mistura de pré-conclave (a) e de miniconcílio (b):

(a) João Paulo II está fisicamente sobremaneira debilitado, a ponto de o Cardeal belga Godfried Danneels ter afirmado que ele poderia renunciar. Naturalmente, o Papa nega qualquer gesto neste sentido, ao colocar que não lhe cabe decidir sobre o fim de sua missão divina. Por outro lado, caso seus problemas físicos o impossibilitem definitivamente, poder-se-ia constituir um conselho transitório para gerir a Santa Sé. Tal hipótese foi levantada pelo jornal católico, *La Croix*, na edição de 18 de maio, que cogitou a ideia de um triunvirato cardinalício para garantir a rotina dos trabalhos. Certamente, por causa da presença significativa dos cardeais, o assunto da sucessão, ainda que, informalmente, ensejou discussões;

(b) Em face da importância simbólica da virada de milênio, os assuntos que foram debatidos – papel da família, sexualidade, globalização, aproximação com os outros cristãos e outras religiões – poderiam ser mais bem sistematizados em um concílio específico. No entanto, nos últimos 4 séculos, apenas 3 concílios se realizaram.

João Paulo II é um papa carismático e politizado. Eleito em 1978, foi o primeiro papa não italiano em mais de 4 séculos – o último havia sido o holandês

Adriano VI (1522-23). Ao assumir, refreou o ímpeto reformador e progressista da Igreja, iniciado por João XXIII, por meio do Concílio Vaticano II, que propôs maior autonomia às Conferências católicas locais.

Desiludido com o socialismo no seu país de origem, a Polônia, ele procurou interferir ativamente na geopolítica da Guerra Fria, sendo um dos fatores decisivos para o fim desta a favor do pólo ocidental, capitaneado pelos Estados Unidos. Para a Igreja, foi uma vitória de Pirro, porque, se colaborou para o fim de uma ideologia adversa à Igreja, em função da exclusão da liberdade e do relacionamento transcendental com Deus, em suas próprias palavras, terminou por reforçar o outro opositor, que distancia o homem de Deus, ao estimular o individualismo exacerbado e o consumismo como modo de vida: a globalização de viés neoliberal.

João Paulo II não hesitou, na década de 80, em estabelecer uma aliança com os conservadores norte-americanos, em função do antimarxismo. Nunca criticou abertamente o aumento dos gastos militares e o apoio aos regimes latino-americanos autoritários por parte dos EUA, mesmo que lançasse críticas genéricas ao materialismo ou aos excessos do capitalismo. Chegou ao ponto, em sua viagem ao Chile e à Argentina, em 1987, de afirmar que a ditadura chilena era menos sangrenta do que a polonesa e de praticamente não se referir aos milhares de desaparecidos em ambos os países.

Além disto, promoveu uma centralização interna, que desestimulou a prática de ações pastorais voltadas para questões específicas da realidade em que se encontrava a Igreja, como a Teologia da Libertação, na América Latina. Esta atitude gerou a retração do esforço missionário.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e editor-adjunto de RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.

Concomitante a esses processos, principalmente após o fim da Guerra Fria, com a ausência do socialismo real, a prática política vigente no Ocidente foi a de dismantelar as estruturas públicas de bem-estar social, edificado em décadas, com o conseqüente aumento da pobreza e da desigualdade, sempre favorecendo os aspectos negativos do inexorável progresso tecnológico.

Sem o amparo do Estado e da Igreja, desaparecida para acompanhar a nova massa de desamparados, estes se voltam para um transcendentalismo puro, de inspiração local ou regional: o neopentecostalismo, que cresce em ritmo alarmante, na visão da Igreja, incapaz de rearticular uma reação à altura no seu papel evangelizador.

Ainda no campo político, a Igreja complica-se, à medida que o ideário da Terceira Via, hoje no poder, tem posições francamente liberais em relação a questões comportamentais, que se chocam com as da Igreja, dificultando o diálogo.

É uma situação de crise, abafada, mas não suprimida, pelo carisma de João Paulo, com sua habilidade de comunicador e com suas freqüentes viagens a todos os continentes, visitando católicos e não católicos, a fim de estabelecer um diálogo construtivo com todos esses segmentos.

Para a Igreja manter seu papel mundial também em assuntos terrenos, é necessário o envolvimento com as questões sócio-econômicas, de modo que intervenha no processo político para combater a desi-

gualdade e a corrupção. Um aspecto importante é a diversificação geográfica do Colégio Cardinalício, isto é, a diminuição da participação de italianos na escolha do próximo pontífice. Segundo o próprio Papa João Paulo II, essa diversidade é o sinal de que a palavra de Deus deve ser levada às mais distintas regiões do mundo.

Apesar do perfil mais internacionalista do Colégio, a escolha deve recair sobre alguém de perfil conservador, como o atual Papa. Isto é conseqüência da política de escolha de João Paulo II, que nomeou 124 dos 135 cardeais aptos a votar no processo eleitoral. Os outros cinquenta existentes, por terem mais de 80 anos, não votam e podem participar apenas das congregações gerais, que são os debates que antecedem o conclave.

Desta forma, o século se inicia para a Igreja com duas dificuldades: no campo terreno, retomar sua inserção na vida cotidiana, com vistas a lutar contra a desigualdade crescente que os pro-

cessos políticos atuais mantêm, de modo que a maior parte da população possa ter acesso à cidadania plena, com os benefícios tecnológicos que o processo de globalização traz; no campo espiritual, atualizar a mensagem religiosa, de forma que o transcendentalismo supere o misticismo praticado pelas inúmeras seitas que surgem nesse ambiente de desesperança social, econômica e política. Ambos os processos devem ser concomitantes: eis o desafio da nova Igreja e do futuro Papa.

“Sem o amparo do Estado e da Igreja, desaparecida para acompanhar a nova massa de desamparados, estes se voltam para um transcendentalismo puro, de inspiração local ou regional: o neopentecostalismo, que cresce em ritmo alarmante, na visão da Igreja, incapaz de rearticular uma reação à altura no seu papel evangelizador”.



As fontes da crise do Mercosul

*Marcos Aurélio Guedes de Oliveira**

O Mercosul está em crise. Vai sobreviver? Nos últimos 10 anos o debate sobre a integração sul-americana e sobre o Mercosul se tornou um tema constante tanto nas universidades e centros de pesquisas quanto no dia a dia da imprensa brasileira. Toda vez que um dos inúmeros problemas do Mercosul reaparece volta-se a mesma questão. Mas quais são as fontes das crises no Mercosul? Uma delas é a abordagem teórica aplicada em muitas análises que pressupõem ser o Mercosul uma espécie de União Européia em seus anos iniciais.

A União Européia (UE) surgiu como resposta a sucessão de guerras. Os europeus sabiam e sabem que sem um poder continental eles jamais poderiam enfrentar e vencer os seus inumeráveis conflitos nacionais e étnicos. A UE se desenvolve na direção da formação de um sistema federativo que combina elementos de um governo continental com a manutenção do poder dos seus estados membros. Em outras palavras combina o supranacional com o intergovernamental. O contexto e as estruturas do Mercosul são diferentes. Primeiro a região tem ainda como prioridade o desenvolvimento social e econômico. Não existe aqui capital nem produção que se possam comparar com a América do Norte ou com a UE. Segundo, o problema da região não é evitar guerras, mas se desenvolver e se integrar de forma vantajosa na sociedade global. Terceiro, os organismos de decisão e gestão do Mercosul possuem caráter governamental. Não existe organismo acima dos governos.

“Uma outra fonte de crises no Mercosul está no conflito entre sua imagem sedutora e moderna e sua incapacidade de responder plenamente as questões de desenvolvimento social e regional”.

A inexistência de supranacionalidade não é necessariamente negativa para o Mercosul que vive ainda sua fase de formação caracterizada por um convergencialismo de interesses e pela ação intergovernamental. Isto porque não adiantaria criar

instituições supranacionais para administrar políticas entre estados onde o poder político continua superconcentrado no executivo. Estas instituições não teriam o menor efeito. Antes de se chegar a isso, foi e ainda é necessário consolidar interesses comuns entre as sociedades e os empresários dos estados membros e trabalhar para a estabilização econômica e consolidação das reformas políticas dos respectivos países.

Nós devemos parar de pensar que o que é bom para a Europa ou os EUA é necessariamente bom para o Brasil. Os processos de reformas

dos países do cone sul ainda não se consolidaram. Algumas reformas importantes, como a partidária, ainda não saiu do papel. A concentração de renda ainda é uma espada que balança sobre a cabeça das limitadas instituições democráticas. Então deveríamos procurar saber de que forma o Mercosul poderá ser agilizado e servir melhor aos interesses de seus membros. Possivelmente a ampliação das atividades das instituições existentes do Mercosul seja suficiente por hora. Talvez seja necessário ainda criar mecanismos permanentes que possam antever dificuldades, propor caminhos compartilhados e construir uma convergência mais sólida. Por exemplo, como poderemos convergir nossas políticas monetárias? Como devemos atuar frente a Alca? Argentina e Brasil sa-

* PhD em Ciência Política e autor de *Mercosul e Política* publicado pela editora LTr de São Paulo (www.ltr.com.br).

bem que o futuro pode não ser maravilhoso com o Mercosul, mas será mais difícil sem ele.

Uma outra fonte de crises no Mercosul está no conflito entre sua imagem sedutora e moderna e sua incapacidade de responder plenamente as questões de desenvolvimento social e regional. A União Européia respondeu ao desafio de redução das distâncias econômicas e sociais quando tomou como membros a Grécia, a Espanha e Portugal. Estes países ganharam muito mais do que perderam com a entrada na UE. Vejamos o caso da Espanha. Marcada pela guerra civil e pela ditadura de Franco, ela viveu o processo de democratização de maior sucesso e que se tomou como modelo para compreender os processos de transição latino-americanos. Graças ao apoio da União Européia, a Espanha duplicou em 15 anos seu Produto Interno Bruto que é hoje de 600 bilhões de dólares. A união monetária consolidou uma moeda que lhes permite ser um dos maiores investidores externos na América Latina. Seu *status* político internacional foi ampliado de tal forma que o país assumiu papel de destaque dentro da UE e no cenário internacional. Em escala menor, também Portugal vive processo semelhante.

Embora o Mercosul seja um instrumento para obtenção de projeção internacional pelos países do Cone Sul, persiste internamente uma visão de crescimento concentradora. É verdade que não existem mais condições para se retomar velhos métodos

protecionistas de políticas regionais. Mas é um engano achar que elas são desnecessárias. Não haverá progresso na integração regional sem que os estados e regiões sintam os benefícios do processo. A distribuição de riqueza e de renda é fundamental para o futuro da América Latina e para o sucesso do Mercosul.

Uma terceira e última fonte de crises resulta da lentidão das reformas e da hesitação das elites em tomar iniciativas. O processo de reformas na região ainda não terminou. Por isso o conflito entre formas arcaicas e modernas de poder continua a emperrar a sua dinâmica. Infelizmente é preciso uma crise com a da Argentina para que algo possa ocorrer. Isto mostra que as elites continuam pouco ativas e que as mudanças quando ocorrem apenas respondem as pressões externas. A persistência desta postura significará a derrota da região. Apenas a combinação inteligente entre a estratégia e o pragmatismo poderá fazer com que a América Latina consolide-se como pólo de poder econômico e político na futura ordem mundial. A inação deixará que os outros decidam o nosso futuro e nós não podemos continuar mais na periferia do sistema nem deixar problemas como a pobreza, violência e baixa escolaridade com herança para as gerações futuras. Assim, as questões sociais e econômicas chaves estão associadas ao sucesso de um projeto de integração que combine em seu favor a ação das forças de globalização e a de regionalização.

Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Além disso, o Boletim *Meridiano 47* conta com a colaboração permanente de um corpo de professores e estudantes de mestrado e doutorado dos Departamentos de Relações Internacionais e de História da Universidade de Brasília.

Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

Guerra nas Estrelas

*Cristina Soreanu Pecequilo**

Na segunda quinzena de julho do corrente ano, a despeito dos protestos da comunidade internacional contrários ao desenvolvimento de seu sistema de defesa antimíssil, os EUA realizaram mais um teste do programa. Obtendo resultados considerados satisfatórios, em oposição a duas simulações anteriores realizadas no governo Clinton, este mais recente teste custou em torno de U\$ 100 milhões e está sendo anunciado como prova definitiva de que é possível construir um escudo de proteção contra ataques nucleares. Nesta oportunidade, um míssil e um avião “inimigos” foram destruídos com sucesso pelos mísseis de defesa americanos. Dando seqüência ao cronograma de colocar o sistema funcionando, mesmo que não totalmente, até 2004, finalizando sua completa implementação em 2008, os republicanos pretendem intensificar ainda mais os testes nos próximos meses, visando recuperar o atraso imposto pelos democratas. Em Outubro, prevê-se a repetição da experiência, introduzindo-se desafios adicionais como um maior número de mísseis a serem interceptados e de iscas para despistar os mecanismos de resposta. Adicionalmente, foi solicitado ao Congresso um acréscimo de 40% nas verbas destinadas a impulsar o programa em 2002, perfazendo U\$ 8.3 bilhões (as necessidades orçamentárias para os anos seguintes não foram deixadas claras). Assim, mais de 20 anos depois de seu surgimento, o polêmico Guerra nas Estrelas proposto por Ronald Reagan no auge da confrontação renovada com a antiga URSS parece finalmente estar tomando forma.

“Esta regulamentação respondia a desafios tanto soviéticos quanto americanos, reconhecendo os gastos excessivos com a corrida armamentista e o peso que isto trazia para as duas economias e os riscos associados ao equilíbrio do terror. A persistência de impasses mútuos levava a um esgotamento de recursos e ao aprofundamento do risco da destruição mútua assegurada (MAD)”.

Na época, o projeto Guerra nas Estrelas, originalmente denominado Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE), representou um ponto de inflexão na bipolaridade, sendo um dos motivos que aceleraram o declínio da URSS. O IDE fazia parte de uma estratégia de segurança nacional sustentada em uma escalada significativa dos gastos no setor de defesa (*military build-up*) priorizando a diminuição da vulnerabilidade americana. Tal vulnerabilidade havia sido produzida na década de 1970 como resultado da *détente* promovida por Nixon e Kissinger, na qual os EUA em resposta a seu declínio relativo causado pela Guerra do Vietnã procuravam consolidar um novo equilíbrio de poder mundial. Todavia, este novo equilíbrio apenas prejudicava a hegemonia, permitindo um avanço soviético. Essencialmente, a postura de Reagan tinha como objetivo corrigir esta situação, destacando-se, além do IDE, o aumento de gastos com forças convencionais da OTAN e a intervenção no Terceiro Mundo.

O IDE, assim como o TMD, são baseados na lógica de que os EUA são suscetíveis a ataques externos, e devem readequar sua postura de segurança para garantir sua proteção. Ambos contrariam os controles de proliferação e acordos armamentistas estabelecidos entre as duas superpotências na década de 1970, também na época da *détente*. Como mencionado acima, a distensão visava readequar a política externa ao novo equilíbrio de poder mundial. Reconhecendo a existência de uma pentarquia no sistema, destacando-se como pólos de poder China, Europa,

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora de Relações Internacionais (UNIBERO).

Japão, URSS e EUA, Kissinger e Nixon elaboraram uma cadeia complexa de negociações, com duas áreas prioritárias: o restabelecimento de relações com a China comunista e a aproximação entre EUA e URSS para regular a corrida armamentista.

No caso, esta regulamentação respondia a desafios tanto soviéticos quanto americanos, reconhecendo os gastos excessivos com a corrida armamentista e o peso que isto trazia para as duas economias e os riscos associados ao equilíbrio do terror. A persistência de impasses mútuos levava a um esgotamento de recursos e ao aprofundamento do risco da destruição mútua assegurada (MAD). Inicialmente, foram negociados os acordos SALT I e II (Strategic Arms Limitation Talks) para a limitação de armamentos, que depois serviram de base para o START I e II (Strategic Arms Reduction Talks) de redução. Em 1972, assinou-se o Tratado ABM, peça central de toda a controvérsia sobre o escudo, no qual Nixon e Brejnev comprometeram-se a limitar a construção de sistemas nacionais de defesa. Diz o texto do ABM, "(...) os EUA e a URSS concordam que cada um somente poderá possuir duas zonas de defesa, sendo sua localização restrita, de forma que não possam fornecer uma defesa em escala nacional e nem servir de base para o desenvolvimento de uma. Cada país, portanto, permite manter, sem desafiar, a capacidade de penetração das forças retaliatórias do outro país."

Ou seja, existe o comprometimento de que ambos permaneçam igualmente sujeitos a sofrer as consequências de um ataque, funcionando a vulnerabilidade com um mecanismo de dissuasão. Com um escudo, um país teoricamente poderia se proteger de seu adversário, garantindo a sobrevivência no primeiro ataque e assegurando condições para a resposta. Os países que não possuem o escudo se sentiriam mais vulneráveis e investiriam maciçamente em armas, aumentando sua quantidade e melhorando sua qualidade, visando cobrir esta deficiência pelo incremento da capacidade de ataque. Isto é, passa-se de uma posição de "defesa defensiva" para a "defesa ofensiva". O escudo, portanto, viola o princípio básico do Tratado ABM – o da igualdade de vulnerabilidade entre os EUA e a antiga URSS (ou entre os EUA e qualquer outra força de ataque). Apesar destas semelhanças, o TMD surge em um momento

e condição bastante distintos do IDE, havendo três diferenças fundamentais entre os projetos: o seu alcance, as ameaças a combater e, principalmente, a posição relativa americana no sistema.

Em termos de alcance, o IDE, embora já bastante complexo, enfatizava a proteção vinda do espaço e a interceptação dos mísseis em sua trajetória. Por outro lado, o atual programa consistirá de um sistema de proteção múltipla, com estações de interceptação baseadas no ar, mar e espaço, podendo interceptar os mísseis inimigos em três fases, em seu lançamento, na trajetória ou na fase final de queda. Com relação às ameaças, os EUA sustentam que o TMD é destinado aos perigos do pós-Guerra Fria, representados pela proliferação das ADMs entre terroristas e em Estados bandidos, como Irã, Iraque, Líbia e Coreia do Norte. Segundo os americanos, respondendo às críticas chinesas, russas e européias, a proteção não quebra o equilíbrio de poder mundial, mas o adapta a novas situações. Igualmente, o escudo não seria utilizado só pelos EUA, sendo oferecido à OTAN, russos e chineses. Amplamente, o ABM é apresentado como uma relíquia da Guerra Fria, de uma época na qual não havia "confiança e parceria" entre as grandes potências, podendo e devendo ser revisto, ou abandonado, mesmo que unilateralmente. Os EUA garantem que o sistema não será utilizado como proteção contra estas potências e sim somente contra os perigos já mencionados. Contudo, esta é uma justificativa vazia e permeada pela nova postura imperial: afinal, se os EUA fossem atacados por um míssil de procedência chinesa, européia ou russa o sistema não seria ativado? Como entender a definição de parceria com estas grandes potências quando os EUA têm perseguido na prática um curso de confrontação com elas, especialmente com a China?

Finalmente, a posição relativa americana no sistema é totalmente distinta daquela de 1980. Em certa medida, podemos compreender a visão de Reagan: depois do Vietnã, da distensão, dos choques do petróleo de 1973 e 1979, da penetração soviética no Terceiro Mundo e da Revolução no Irã (crise dos reféns na embaixada americana), os EUA precisavam retomar a ofensiva estratégica. Entretanto, hoje o quadro é muito distinto, embora a vulnerabilidade seja recuperada como motivo para a construção do siste-

ma. Inexistem adversários capazes de rivalizar com os EUA militar, econômica ou estrategicamente, existindo ainda redes de cooperação que “prendem” aliados e inimigos em relações de dependência. O escudo é sustentado por um argumento de fragilidade que não é palpável e se utiliza de uma lógica de Guerra Fria para criar e combater inimigos. Na verdade, como temos colocado, trata-se de uma reversão nos padrões de engajamento, investindo na confrontação e não em alianças (uma alteração na dialética cooperação/coerção como colocado por Philip S. Golub no *Le Monde Diplomatique* de Julho).

Por enquanto, como resultado, temos observado a exacerbação da unilateralismo, a crescente importância do setor conservador, uma ausência de correção de rumos mesmo frente às reações da comunidade internacional e, mais ainda, uma falta de percepção das conseqüências que estas reações terão no médio prazo. Tais reações referem-se à construção de coalizões antiamericanas e se manifestam na aproximação China/Rússia. Se os americanos estão preocupados em criar fatos novos para demonstrar força, estas duas potências respondem defendendo o multipolarismo e investindo em parcerias: a visita de Bush à Europa foi simultânea à criação da Organização de Cooperação de Xangai e o sucesso do teste do escudo à assinatura de um tratado bilateral de amizade. Apesar dos conservadores americanos desmerecerem estes movimentos como voláteis, alegando a impossibilidade de consenso entre russos e chineses devido a pendências, à decadência russa e à dependência com o ocidente, é perigoso subestimar adversários.

Mesmo que estas tentativas não funcionem agora, suas possibilidades se fortalecem, lembrando-se que na política alianças não precisam ser permanentes ou sustentadas pela amizade ou racionalidade. Alianças, coalizões, são historicamente maleáveis e funcionais para realização de certos objetivos em certos momentos. Japão e Europa, aliados americanos, podem eventualmente repensar as vantagens da liderança e da própria ordem ocidental que ela promove caso seus benefícios diminuam. O Japão tem investido pesadamente em seu rearmamento e recentemente o primeiro-ministro Koizumi manifestou sua intenção em debater o Artigo 9 da Constituição que proíbe as forças ofensivas, buscando recuperar o status de país normal, assim como cresce o mal-estar na Europa. Igualmente, a reunião do G-8 em Gênova foi acompanhada por atentados e protestos antiglobalização, crescendo a turbulência mundial, com a implosão dos impasses sociais existentes. Fatos como a prisão de Milosevic e o seu encaminhamento à Haia e os retrocessos de Kyoto são percebidos negativamente como resultado das pressões americanas.

Estrategicamente, a “novidade” é que os mesmos erros e posturas repetem-se hoje como há seis meses, sugerindo que as opções americanas tem se fechado, não havendo indicações de revisão imediatas. Os EUA e sua hegemonia continuam exacerbando unilateralismo e intervencionismo, seus aliados demonstrando incerteza e desconforto e seus inimigos envolvendo-se em tentativas de oposição. E, se todos os caminhos levavam a Roma, todos também podem levar à contestação da única superpotência restante.

O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Luiz Fernando Ligiéro

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Mercosul e Alca: liaisons dangereuses?

*Paulo Roberto de Almeida**

A Alca é desejável, benéfica ao Brasil, funcional para seus objetivos de desenvolvimento econômico e social?

A Alca representa uma espécie particular no gênero integracionista, tratando-se de um processo de liberalização controlada dos mercados e de abertura administrada da economia que já vem sendo aplicado pelo Brasil desde que ele assumiu compromissos negociais nesse sentido em princípios dos anos 60 (criação da Alalc) e, com maior ênfase, a partir dos esquemas bilaterais de integração com a Argentina (1986-88) e, de forma quadrilateral, com os demais parceiros do Mercosul (1991). Os cálculos sobre custos e benefícios desse gênero de abertura foram conduzidos de forma mais ou menos empírica pelos responsáveis políticos e econômicos em cada uma dessas oportunidades e julgados compatíveis com as necessidades de desenvolvimento do Brasil, ainda que em nenhum dos casos se tenha alcançado a liberalização total e a integração completa dos mercados.

“Do ponto de vista estrito da otimização das oportunidades econômicas, toda experiência de integração, ainda que na forma simplificada da eliminação de barreiras aduaneiras sob um regime de livre-comércio, é desejável, relativamente a uma situação de plena autonomia econômica, pois que correspondendo a uma etapa inicial de liberalização de mercados e de inserção nos circuitos da interdependência mundial, mesmo num âmbito geográfico mais restrito”.

Do ponto de vista estrito da otimização das oportunidades econômicas, toda experiência de integração, ainda que na forma simplificada da eliminação de barreiras aduaneiras sob um regime de livre-comércio, é desejável, relativamente a uma situação de plena autonomia econômica, pois que correspondendo a uma etapa inicial de liberalização de mercados e de inserção nos circuitos da interdependência mundial, mesmo num âmbito geográfico mais restrito. Os economistas, procedendo a uma simulação teórica de caráter extremo, recomendariam aliás uma liberalização unilateral *erga omnes*, isto é, conduzindo à plena integração com o mundo, pois que permitindo nesse caso o livre fluxo de fatores e uma alocação ótima das dotações econômicas. Esse tipo de exercício ricardiano não foi contudo tentado por nenhum país da era moderna, tendo apenas se

manifestado de maneira mais ou menos abrangente sob o capitalismo de vanguarda da Inglaterra vitoriana. Desde então, as experiências de liberalização tem sido conduzidas sob forma condicional e restrita, tendo

* Doutor em ciências sociais, diplomata, autor de *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (em publicação pela Editora SENAC-SP). O presente texto apresenta argumentos e opiniões pessoais do autor e não tem qualquer pretensão de refletir ou representar posições oficiais do Governo brasileiro, nem expressar ou defender políticas ou declarações do Ministério das Relações Exteriores do Brasil com relação à integração subregional, ao Mercosul, ou ao processo de negociações hemisféricas para constituição da Área de Livre Comércio das Américas. E-mail: pralmeida@brasilemb.org; Website: <http://pralmeida.tripod.com>

alcançado maior desenvolvimento na Europa ocidental, nos diversos esquemas ali conhecidos desde o final dos anos 1940 (no Benelux, na Ceca, na Comunidade Européia, na Aelc, na União Européia, notadamente). Todos esses exemplos têm confirmado empiricamente os pressupostos teóricos traçados pelos economistas sobre os benefícios da liberalização ampliada.

Não deveria, portanto, ser diferente para o Brasil, tanto no formato mais restrito do Mercosul como no esquema ampliado de uma futura Alca, ainda que não se possa arriscar previsões mais positivas quanto a seu caráter funcional, ou não, para seus objetivos de desenvolvimento econômico e social. Em princípio, a resposta é positiva, ainda que de forma indireta, uma vez que a integração e a liberalização produzem situações de maior eficiência alocativa, conduzindo *ipso facto* ao aumento da produtividade, à expansão do emprego e à elevação dos níveis de remuneração. Deve-se no entanto observar que o processo de liberalização comercial, estrito senso, não tem como missão histórica “produzir” desenvolvimento, isto é, provocar transformações estruturais na formação social que envolve o sistema econômico, mas tão somente produzir uma maior eficiência produtiva, o que por si só não gera distribuição de riqueza ou justiça social. A agenda desenvolvimentista é algo mais ampla que a forma de organização social da produção, implicando em um complexo jogo de fatores políticos e sociais que ultrapassam em muito as possibilidades transformadoras da abertura econômica e comercial.

Resumindo: a Alca pode ser benéfica para o Brasil, mas não se deve esperar que ela resolva todos os nossos problemas de desenvolvimento econômico e social no curto ou médio prazo; estes só

podem ser encaminhados internamente, com a mobilização de outros vetores de transformação estrutural – educação, capacitação profissional, investimentos em ciência e tecnologia, modernização institucional etc –, não de maneira exógena a partir de um impulso originado no entorno econômico externo.

Mercosul e Alca são compatíveis entre si?; a Alca não pode simplesmente dissolver o Mercosul e condená-lo ao desaparecimento enquanto experimento subregional?

Em princípio, Alca e Mercosul são plenamente compatíveis entre si e até complementares, uma vez que os esquemas de livre-comércio, mesmo baseados em processos negociais autônomos e independentes, tendem a se reforçar mutuamente e a produzir eficiências dinâmicas que potencializam os ganhos alocativos. No que se refere especificamente ao caso desses dois esquemas americanos, pode-se argumentar que uma zona de livre-comércio maior tende a absorver e a diluir a menor, que foi o que ocorreu, comparativamente (no gênero união aduaneira), entre o Benelux e a Comunidade Européia no decorrer dos anos 70 e 80. Este não deveria ser o destino, porém, do Mercosul, que corresponde a uma etapa superior

da família integracionista, suplementando seu compromisso de livre-comércio com as obrigações de uma união aduaneira (tarifa externa comum, política comercial comum) e visando alcançar, num horizonte histórico ainda indeterminado, uma situação de mercado plenamente unificado. Em outros termos, o Mercosul sobreviveria e até poderia aumentar seu grau de coesão interna ao enfrentar o desafio de uma zona de livre-comércio envolvente, mesmo se no caso da

“Na prática, é evidente que o “mercado comum do Sul” não passa, atualmente de uma zona de livre-comércio deficiente e incompleta, pois que prejudicada pela existência de alguns setores restritos à abertura interna recíproca e de outros funcionando sob regime de comércio administrado”.

Alca se trata, potencialmente, de uma “super” zona de livre-comércio, compreendendo aspectos pouco usuais nesse gênero de exercício (como compromissos em matéria de propriedade intelectual, política da concorrência, compras governamentais e outros compromissos setoriais não estritamente comerciais). Na prática, é evidente que o “mercado comum do Sul” não passa, atualmente de uma zona de livre-comércio deficiente e incompleta, pois que prejudicada pela existência de alguns setores restritos à abertura interna recíproca e de outros funcionando sob regime de comércio administrado. Sua união aduaneira “em fase de implementação” tampouco é consistente com os pressupostos teóricos e empíricos desse tipo de esquema, pois que tendo de conviver com exceções nacionais à tarifa externa comum, regimes comerciais específicos a algumas situações nacionais “temporárias e excepcionais” e de fato carente de uma administração aduaneira uniforme e dotada de regras claras (falta de um código aduaneiro ou disposições quanto à arrecadação fiscal, por exemplo).

Ainda assim, mesmo que o comércio intra-Mercosul seja absorvido e dissolvido no esquema mais amplo da Alca, o Mercosul tenderá a sobreviver enquanto construção institucional, pois que resultando de uma decisão política no mais alto nível, que aponta no sentido de sua progressão contínua, ainda que lenta e por vezes intermitente, em direção de um mercado comum e talvez até mesmo de uma união econômica, a exemplo da Europa de Maastricht (pelo menos no que se refere à união monetária). Os perigos que cercam sua evolução comercial derivam mais dos desafios competitivos associados ao polo econômico dominante e da força centrífuga do dólar dos EUA, do que da Alca em si, que seria pouco relevante se fosse hipoteticamente subtraída a potência hegemônica. Mas, mesmo nessa situação extrema de eventual inoperância econômica do Mercosul em razão da preeminência absoluta dos EUA no esquema hemisférico, o projeto subregional do Cone sul tende a sobreviver, pois que ele compreende bem mais do que simples compromissos liberalizadores, estendendo-se a entendimentos sociais, administrativos e de

políticas setoriais outras que as meramente econômicas (justiça, turismo e cultura, ciência e educação, previdência social, entre várias outras), o que justificaria a continuidade desse projeto político e *societal*.

Resumindo: a Alca representa um enorme desafio para a continuidade e para a afirmação da personalidade do Mercosul, mas a dissolução deste só se daria por expressa decisão e vontade dos dirigentes políticos dos países membros, não em função da criação e implementação plena de uma zona de livre-comércio hemisférica, que forma alguma eliminará, ao contrário até estimulará, o desenvolvimento de outras vertentes integrativas entre os países membros e associados do Mercosul. Este tem um capital político e uma cultura própria que jamais serão alcançados no plano hemisférico, por mais poderosa e abrangente que venha a ser a Alca no domínio econômico e comercial.

O projeto da Alca não representa uma ameaça fundamental às economias do Brasil e do Mercosul, pelo fato de que sua vocação liberalizadora vai além da agenda tradicional de uma zona de livre-comércio, ou devido a que os elementos de assimetria estrutural são extremamente relevantes quando confrontados ao cenário mais homogêneo da América do Sul ou à dimensão mais modesta de todas as outras economias hemisféricas, à exceção dos EUA?

Sem dúvida que a pauta negociadora da Alca vai muito além do que vinha sendo aceito como a agenda “normal” de uma zona de livre-comércio – compreendendo apenas liberalização do intercâmbio de bens, mais algumas disposições de caráter aduaneiro para evitar triangulação indevida –, abrangendo serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos e outros aspectos menos relevantes, segundo um programa de abertura e de regulação que já se convencionou chamar de “OMC plus”. Pode-se no entanto argumentar que a Alca apenas antecipa, ou acelera, esses aspectos pouco usuais

das “velhas” zonas de livre-comércio e que tanto o Brasil como o Mercosul encontrariam a mesma pauta de reivindicações liberalizantes numa próxima rodada de negociações comerciais multilaterais ou se decidissem empreender esforço similar com outros esquemas regionais (como a CAN, a UE ou outros grupos de países).

Nem tudo porém é tão somente uma questão de tempo, já que a ambiciosa agenda da Alca certamente coloca desafios de monta aos países do Cone Sul, em especial no que se refere aos diferenciais de competitividade nos diferentes setores que serão presumivelmente incorporados ao esforço liberalizador hemisférico (serviços, compras governamentais, investimentos, por exemplo). Mas, deve-se observar que os mesmos temas encontram-se previstos no exercício interno ao Mercosul, processo extremamente complexo e tematicamente diversificado, a despeito mesmo do pequeno número de países engajados e da dimensão mais modesta de seus aparelhos produtivos e de serviços, em grande medida voltados para os próprios mercados nacionais. Mais uma vez neste caso, a Alca coloca ao Mercosul o desafio de seu próprio aprofundamento interno, preservando áreas de preferência subregional num cenário mais amplo de liberalização progressiva no plano hemisférico. A homogeneidade cultural e a intensidade de vínculos intra-Mercosul deve atuar em seu benefício, estimulando negócios no âmbito subregional mesmo em face de oportunidades ou desafios potenciais no cenário continental mais vasto.

Alternativamente, os perigos presumidos ou efetivos para o Mercosul derivados do esquema da Alca poderiam ser pressentidos a partir das assimetrias fundamentais que caracterizam as economias do hemisfério, não apenas em termos de dimensão bruta (a chamada economia de escala), mas essencialmente em razão dos diferenciais intrínsecos de produtivi-

dade e de capacidade de penetração mercadológica. Ainda aqui, os perigos são mais supostos do que reais, uma vez que algumas vantagens comparativas naturais e dinâmicas dos países do Mercosul podem servir de contrapeso ou atuar em seu benefício, no confronto com a potência avassaladora do gigante do Norte. É de se esperar, por exemplo, que mesmo depois de empreendido sério esforço de modernização produtiva e de *aggiornamento* tecnológico por parte dos países do Mercosul, os diferenciais de produtividade permanecerão importantes em relação àqueles observados em setores de serviços e ramos industriais nos quais os EUA já detêm uma liderança incontestável. Mesmo neste caso, os diferenciais de custos de mão-de-obra para serviços associados, particularidades dos mercados locais, diferenças ou especificidades culturais, assim como o simples fator da proximidade geográfica atuarão em benefício do Brasil e do Mercosul para uma ampla gama de bens e serviços, produzindo portanto atração de investimentos e transferência de tecnologia num horizonte de tempo indeterminado depois de começada a implantação da Alca.

Numa análise puramente econômica, aliás, a “ameaça” das assimetrias não apresenta a mesma relevância estrutural, se pensada fora de um esquema de capitalismo “nacional”. Com efeito, os economistas deduzem uma situação de maior racionalidade econômica intrínseca quando um país industrialmente menos desenvolvido se associa, num esquema de livre-comércio, a um parceiro mais poderoso, não quando dois ou mais países igualmente “subdesenvolvidos” empreendem a construção de um “mercado comum”. Daí as freqüentes críticas de economistas “liberais” ao esquema do Mercosul, manifestando eles a opinião de que o Brasil deveria abrir-se diretamente aos EUA num exercício de comércio preferencial, pois tal situação conferiria mais vantagens a

“A homogeneidade cultural e a intensidade de vínculos intra-Mercosul deve atuar em seu benefício, estimulando negócios no âmbito subregional mesmo em face de oportunidades ou desafios potenciais no cenário continental mais vasto”.

sua economia menos avançada, ademais de permitir o desenvolvimento das especializações produtivas. Na prática, como já constatamos, as situações de livre-comércio nunca são perfeitas, persistindo espaços de liberalização restrita e diversos mecanismos de proteção setorial que inviabilizam o pleno jogo da movimentação de fatores idealizada pelos economistas teóricos.

Não se trata aqui de uma questão que possa ser resolvida *in abstracto*, podendo apenas ser equacionada no terreno concreto das negociações para a definição das regras da futura zona de livre-comércio hemisférica, assim como no domínio bem mais prático (e microeconômico) das associações produtivas que serão promovidas voluntariamente pelas próprias empresas, independentemente da vontade dos governos. Com efeito, as empresas, conhecendo o cenário ambiental em que terão de atuar num determinado setor, antecipam-se às medidas governamentais de “imposição” de novas regras, construindo alianças táticas e acordos pragmáticos com competidores e parceiros no seu setor de atividade, atuando assim para reduzir progressiva-

“Não é certo, por exemplo, que as empresas brasileiras e as do Mercosul sejam invariavelmente menos performantes do que as dos EUA em todos os setores abertos à competição, assim como não é seguro que o diferencial mercadológico em favor das empresas multinacionais seja válido em todas as situações de acesso e de penetração em novos mercados”.

mente tais assimetrias. Esse processo será tão mais rápido quanto mais desregulado e aberto for o mercado setorial em questão.

Não é certo, por exemplo, que as empresas brasileiras e as do Mercosul sejam invariavelmente menos performantes do que as dos EUA em todos os setores abertos à competição, assim como não é seguro que o diferencial mercadológico em favor das empresas multinacionais seja válido em todas as situações de acesso e de penetração em novos mercados. Segmentação da demanda, disponibilidade de fatores, apresentação dos produtos, identificação cultural e sobretudo capacidade adaptativa e imaginação criadora podem atuar em proveito de empresas locais em certas áreas de

bens e serviços. O Brasil, historicamente, já demonstrou possuir uma enorme capacidade de “digestão” de novas tendências e de novas técnicas produtivas, não havendo razão para acreditar que ele não saberá responder ao desafio que a Alca coloca para o seu sistema produtivo e para a sua capacidade inovadora. A passividade e o fatalismo nunca foram traços da personalidade brasileira.

Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (www.relnet.com.br), iniciativa da qual o *IBRI* foi o primeiro parceiro de conteúdo.

Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br>.

© 2000 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Resumindo: a Alca possui, sem dúvida, um certo potencial “destruidor” de empregos, em função das diferenças reais ou presumidas, de escala e de produtividade, entre as economias hemisféricas, assim como pelo fato de ela estender-se a uma gama tão ampla de setores que ultrapassa, por vezes, a capacidade “balanceadora” e a missão “restauradora” das condições “normais” de competição por parte dos governos nacionais. Sem embargo, os perigos são mais aparentes do que reais, na medida em que o próprio setor privado encontrará soluções pragmáticas a tais assimetrias, que representam outras tantas oportunidades para ganhos temporários antes que a liberalização regional se converta em verdadeiro processo de globalização. Neste caso, o excesso, ou a tentativa, de regulação governamental pode dificultar, mais do que facilitar, o processo de superação das assimetrias existentes.

“A formulação tentativa e a promoção ativa de normas e padrões ambientais e laborais mais avançados, quando combinada aos estímulos adequados para a livre circulação de fatores, inclusive da mão-de-obra, pode no entanto atuar como elemento de melhoria nos padrões de vida da maioria da população, sobretudo nos países ainda em desenvolvimento”.

Meio ambiente e normas laborais são fatores limitantes e negativos no esquema de negociações hemisféricas?; tais cláusulas vão bloquear a expansão do comércio ou o livre fluxo dos investimentos?

Tais normas, a exemplo das barreiras técnicas e outras medidas não-tarifárias que limitam ou obstaculizam o pleno acesso aos mercados, podem efetivamente constituir fatores limitantes a uma verdadeira liberalização hemisférica, pois que confirmando, se implementadas a partir de uma visão exclusivamente nacional da questão, o sistema de “arquipélago de economias” que caracterizou, durante muito tempo, a economia internacional. A dificuldade não está tanto na fixação de um determinado padrão, supostamente mais elevado, para equacionar problemas

no campo trabalhista e na proteção do meio ambiente – algo continuamente tentado nos foros multilaterais –, mas em sua utilização abusiva, de forma unilateral, para bloquear a livre movimentação de bens,

serviços e de capitais e tecnologias, inclusive mediante o recurso a sanções de natureza comercial. Essa possibilidade deve ser simplesmente vetada na mesa de negociações, pois que correspondendo a uma reação protecionista daqueles que desejam “fazer girar para trás a roda da história”, ou seja, impedir que o capital se dissemine pelo planeta, aproveitando as melhores chances de custo-benefício para uma alocação “ótima” de recursos.

Parece ocorrer, nesse particular, uma curiosa colusão de interesses e de propósitos entre sindicalistas do Norte e seus contrapartes do Sul, entre ONGs de ecologistas das duas pontas do continente americano, entre refratários pragmáticos (por definição de direita) e opositores ideológicos (geralmente de esquerda) ao livre-comércio, ademais da já conhecida (e pouco santa) aliança entre anti-globalizadores de todos os quadrantes do hemisfério. Normas laborais e ambientais converteram-se no terreno comum de luta de todos aqueles que se posicionam contrariamente à Alca, seja pelos nobres motivos da defesa efetiva do meio ambiente e dos direitos humanos, seja por aqueles bem mais interessados (e por vezes mais mesquinhos) da defesa do emprego local ou de uma idílica produção saudável (e subsidiada), em fazendas familiares supostamente protegidas da concorrência selvagem introduzida pelas variedades geneticamente modificadas. O mais estranho, certamente, é ver sindicalistas do Sul defendendo empregos no Norte – uma vez que a introdução de normas laborais tem precisamente como objetivo impedir a

“fuga” do capital, e portanto a transferência de empregos ao sul do Rio Grande – ou ecologistas normalmente contrários à desigualdade inerente às estruturas econômicas internacionais promovendo o protecionismo agrícola nos países desenvolvidos ou a manutenção involuntária de populações inteiras de coletores-extrativistas nas regiões tropicais em níveis próximos da miséria absoluta.

A formulação tentativa e a promoção ativa de normas e padrões ambientais e laborais mais avançados, quando combinada aos estímulos adequados para a livre circulação de fatores, inclusive da mão-de-obra, pode no entanto atuar como elemento de melhoria nos padrões de vida da maioria da população, sobretudo nos países ainda em desenvolvimento, servindo para elevar a produtividade do trabalho e a performance geral das economias mais atrasadas. Sua vinculação a acordos de comércio tem a virtude, porém, de bloquear a disseminação desses mesmos padrões que seus promotores querem ver implementados, uma vez que dificultando a mobilidade do capital e a transferência de tecnologia pela simples razão de inibir os fluxos de comércio, em lugar de estimulá-los.

Resumindo: Um sistema de códigos de conduta, de caráter voluntário mas de adesão progressiva, para padrões ambientais e laborais pode permitir superar situações de bloqueio “psicológico” que vêm contribuindo para contaminar o ambiente negociador da Alca. Quanto ao Brasil, consciente das limitações, mas também dos enormes progressos realizados nessas áreas, ele não parece ter algo a temer a partir da fixação de metas mais ambiciosas nos terrenos social e ambiental. A fixação de metas indicativas para a adesão progressiva dos países, mais do que a determinação de padrões uniformes para todos numa escala sincrônica de tempo, pode servir para reconciliar o capital e o trabalho, assim como ecologistas e empresas.

Práticas abusivas de salvaguardas comerciais e de antidumping, assim como políticas deliberadamente distorcivas das condições de comércio,

a exemplo das medidas de apoio interno na área de agricultura, podem falsear os resultados da Alca, tornando o exercício liberalizador meramente retórico e desequilibrado?

Certamente, e aqui o Brasil e o Mercosul devem atuar com toda a determinação possível para eliminar as práticas mais danosas à liberdade de comércio nos terrenos em que ele apresenta uma competitividade “natural” bastante superior à do parceiro supostamente mais poderoso. Os EUA, com efeito, já declararam que pretendem deixar intocada, no processo de negociações da Alca, sua panóplia de medidas de defesa comercial, numa postura contraditória com o espírito de qualquer negociação multilateral, na qual todos os elementos possuindo incidência nos fluxos de comércio devem ser honestamente objeto de exame e eventual discussão quanto a sua adequação ao novo espaço econômico integrado.

Esse posicionamento tem menos a ver com a suposta consistência desses mecanismos nacionais de defesa comercial com as regras do GATT do que com o elemento de chantagem política exercido pelo Congresso contra a liberdade de ação dos negociadores do Executivo dos EUA. Trata-se de elemento puramente político, não sustentável em qualquer critério econômico de competição leal e de abertura negociada de mercados, e inteiramente dependente do exercício de uma efetiva capacidade negocial que deve poder manifestar-se no caso do Mercosul e do Brasil em particular.

Resumindo: Um acordo de livre-comércio hemisférico no qual determinados componentes da agenda permanecem unilateralmente inegociáveis – uma reprodução econômica do conhecido aforismo orwelliano segundo o qual no “socialismo comercial” todos são iguais, mas alguns são “mais iguais do que outros” – não parece corresponder aos princípios aprovados em Belo Horizonte, em 1997, quanto ao equilíbrio de resultados e ao compromisso indivisível em benefício de todos.

O Supremo Tribunal Federal e os Tratados Internacionais

Valério Mazzuoli *

O tema que trago à reflexão dos leitores é polêmico e atual: a opção do judiciário brasileiro em face dos conflitos entre tratados internacionais e leis internas. Sobre ele os internacionalistas já discutem há mais de duas décadas, desde 1977 quando foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário número 80.004-SE (RTJ 83/809) em que ficou assentada, por maioria, a tese de que, ante a realidade do conflito entre o tratado e lei posterior, esta, porque expressão última da vontade do legislador republicano deveria ter sua prevalência garantida pela justiça.

Esse posicionamento do Supremo Tribunal Federal, naquele ano, veio modificar seu anterior ponto de vista que apregoava o primado do direito internacional frente ao ordenamento doméstico brasileiro. A nova posição da Excelsa Corte, entretanto, enraizou-se de tal maneira que o Min. Francisco Rezek, emitiu pronunciamento de forma assaz contundente, dizendo da “prevalência à última palavra do Congresso Nacional, expressa no texto doméstico, não obstante isto importasse o reconhecimento da afronta, pelo país, de um compromisso internacional. Tal seria um fato resultante da culpa dos poderes políticos, a que o Judiciário não teria como dar remédio (Extradição número 426, in RTJ 115/973)”.

“Admitir que um compromisso internacional perca vigência em virtude da edição de lei posterior que com ele conflite é permitir que um tratado possa, unilateralmente, ser revogado por um dos Estados-partes, o que não é permitido e tampouco compreensível”.

A conclusão que chegou o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário número 80.004-SE foi a de que dentro do sistema jurídico brasileiro, onde tratados e convenções guardam estrita relação de *paridade normativa* com as leis ordinárias editadas pelo

Estado, a normatividade dos tratados internacionais, permite, no que concerne à hierarquia das fontes, situá-los no mesmo plano e no mesmo grau de eficácia em que se posicionam as nossas leis internas. Inobstante este retrógrado posicionamento, atualíssimas são as vozes a proclamar a supremacia dos tratados internacionais de direitos humanos, frente à própria Constituição Federal, a exemplo da doutrina de Flávia Piovesan e de Antônio Augusto Cançado Trindade, além da nossa, como já deixamos consignado em tantos outros estudos

sobre o tema (cf. nosso *Direitos Humanos & Relações Internacionais*, pp. 96 e seguintes).

A par de todas as críticas existentes, entretanto, com esse entendimento da Excelsa Corte, a norma convencional passou a ser considerada como tendo o mesmo *status* e valor jurídico das demais disposições legislativas internas, pois a Constituição da República, ao tratar da competência do STF, teria colocado os tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, no mesmo plano hierárquico das nor-

* Advogado e professor de Direito Internacional Público, autor de vários livros, entre eles *Direitos Humanos & Relações Internacionais* (Agá Juris, 2000) e *Tratados Internacionais* (Ed. Juarez de Oliveira, 2001). Foi classificado em primeiro lugar no “Concurso Nacional de Monografias” sobre os 50 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovido pela PUC-Minas, UFMG e OAB-MG.

mas infraconstitucionais, aplicando-se em caso de conflito o princípio geral relativo às normas de idêntico valor, isto é, o critério cronológico, onde a norma mais recente revoga a anterior com ela conflitante.

Mas a doutrina da Excelsa Corte, cremos, peca pela imprecisão. Admitir que um compromisso internacional perca vigência em virtude da edição de lei posterior que com ele conflite é permitir que um tratado possa, unilateralmente, ser revogado por um dos Estados-partes, o que não é permitido e tampouco compreensível. Seria fácil burlar todo o pactuado internacionalmente se por disposições legislativas internas fosse possível modificar tais normas. Não raras as vezes, o objetivo de um tratado internacional é o de justamente incidir sobre situações que deverão ser observadas no plano interno dos Estados signatários.

Aprovando um tratado internacional, o Poder Legislativo se compromete a não editar leis a ele contrárias. Pensar de outra forma seria admitir o absur-

do. Aprovado o tratado pelo Congresso, e sendo este ratificado pelo Presidente da República, suas disposições normativas, com a publicação do texto, passam a ter plena vigência e eficácia internamente. E de tal fato decorre a vinculação do Estado no que atine à aplicação de suas normas, devendo cada um dos seus Poderes cumprir a parte que lhes cabe nesse processo: ao Legislativo cabe aprovar as leis necessárias abstendo-se de votar as que lhe sejam contrárias; ao Executivo fica a tarefa de bem e fielmente regulamentá-las, fazendo todo o possível para o cumprimento de sua fiel execução; e ao Judiciário incumbe o papel preponderante de aplicar os tratados internamente bem como as leis que o regulamentam, afastando-se da aplicação de leis nacionais que lhes sejam contrárias.

Se o Congresso Nacional dá sua aquiescência ao conteúdo do compromisso firmado, é porque implicitamente reconhece que, se ratificado o acordo, está impedido de editar normas posteriores que o

Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

Pessoa Física: R\$ 40,00 – Pessoa Jurídica: R\$ 60,00 – Exterior: US\$ 30,00

Envie o cupom de assinatura e a forma de pagamento escolhida (cheque ou cópia de depósito bancário) para:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília-DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655

E-mail: ibri@unb.br <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Cupom de Assinatura:

Nome: _____

Instituição: _____

CPF: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____ Cidade: _____ UF: _____

Tel.: () _____ Fax.: () _____

País: _____ E-mail: _____

Período de assinatura: () 1 ano () 2 anos () 3 anos () 4 anos () 5 anos

Envie junto com este cupom depósito bancário no valor da(s) assinatura(s) em favor do **IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil.

contradigam. Assume o Congresso, por conseguinte, verdadeira *obrigação negativa*, qual seja, a de se abster de legislar em sentido contrário às obrigações assumidas. Admitir, pois, que o Legislativo possa editar lei, revogando o tratado anteriormente firmado, é reconhecer, nas palavras de Mirtô Fraga “o predomínio das Assembléias, em oposição a comando superior que declara harmônicos e independentes os Poderes do Estado”. E, se porventura editadas, tais leis jamais terão o condão de afastar a aplicação interna do tratado concluído anteriormente.

Há, entretanto, um outro ponto que merece ser lembrado, que diz respeito à questão da *especialidade das leis* no sistema jurídico brasileiro, da qual vem se valendo ultimamente o Supremo Tribunal Federal, para dar prevalência, *v.g.*, a certas normas de direito interno (*v.g.* o Decreto-lei número 911/69, que permite a prisão civil do devedor-fiduciante, equiparado que é a um *depositário*) sobre outras de direito internacional público (*v.g.* o Pacto de San José da Costa Rica, que não permite, por sua vez, a prisão civil por infidelidade depositária). Significa que uma lei *geral* não pode derogar uma lei *especial*, pois segundo o entendimento do STF (cf. *HC 72.131-RJ*), nem toda lei nova, somente porque é lei nova, tem força para

revogar uma lei anterior que com ela conflite. Não basta somente ser lei nova. Exige-se mais: além de nova, deve ser apta a revogar a lei anterior. E esta qualidade só se verifica nas hipóteses em que ambas as leis (nova e anterior), sejam *gerais*, ou ambas sejam *especiais*.

Em suma, pode-se afirmar que além do critério da *lex posterior derogat priori*, o STF aplica ainda um outro, qual seja, o da *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, através do qual algumas leis internas infraconstitucionais têm prevalência sobre alguns tratados internacionais, por serem estes considerados normas também infraconstitucionais *gerais*.

Sem embargo da tese defendida pela Excelsa Corte brasileira no que tange ao conflito entre tratados internacionais e normas de direito interno, estamos convictos de que a solução do problema pode ser encontrada conjugando-se alguns dispositivos constitucionais com as regras de direito internacional público, em particular as da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.

Em verdade, quer nos parecer que quando com uma fórmula ou com outra uma Constituição declara que o Estado respectivo reconhece ou acata



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Conselho Editorial:

Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Luiz Fernando Ligiéro, Argemiro Procópio Filho, Virgílio Caixeta Arraes.

Diagramação e Editoração Eletrônica: Samuel Tabosa de Castro – 9956-1028

os princípios ou as normas de direito internacional, é porque assume ela o art. 27 da Convenção de Viena, que, outorgando *prioridade* ao direito internacional sobre a jurisdição doméstica, impede que um Estado Parte invoque dispositivos de ordem interna como pretexto para justificar o não-cumprimento de tratados internacionais. Esta tese, também defendida pelo professor argentino German J. Bidart Campos, e que nos parece bastante correta, estabelece que, se o direito internacional contemporâneo estabeleceu em norma escrita (art. 27 da Convenção) um princípio geral de direito consuetudinário, qual seja, o da *prelação* do mesmo direito internacional sobre o direito interno, é porque as Constituições que expressamente acolhem ou acatam os princípios ou as normas gerais de direito internacional estão tornando seus, de maneira implícita, aquele princípio da primazia do direito internacional sobre o direito interno.

Na Carta brasileira de 1988, como se sabe, infelizmente, à exceção da regra insculpida no seu art. 5.º, § 2.º, sobre os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, não existe sequer uma cláusula de reconhecimento ou aceitação do direito internacional pelo nosso direito interno, como existente na Lei Fundamental alemã (*Grundgesetz*), que expressamente dispõe, em seu art. 25, que as normas gerais do Direito Internacional Público constituem parte integrante do direito federal e sobrepõe-se às leis nacionais. O que existe na Constituição brasileira, é um rol de princípios pelos quais o Brasil se rege em suas rela-

ções internacionais, consagrados pelo art. 4.º, bem como disposições referentes à aplicação dos tratados pelos tribunais nacionais (arts. 102, III, *b*, 105, III, *a* 109, inc. III e V). Mas, regra expressa de reconhecimento ou aceitação do direito internacional pelo direito interno – repita-se –, à exceção dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, que têm *índole* e *nível* constitucional, inexistente na Carta Constitucional brasileira.

Inobstante isso, levando-se em conta as regras do direito internacional para a regência das relações entre o *direito das gentes* e o direito interno, especialmente as estabelecidas pela Convenção de Viena de 1969, vê-se que os tratados internacionais comuns ratificados pelo Brasil situam-se em um nível hierárquico *intermediário*: estão abaixo da Constituição mas acima da legislação infraconstitucional, não podendo ser revogados por lei posterior, posto não se encontrarem em situação de *paridade normativa* (como quer o Pretório Excelso) com as demais leis nacionais.

O assunto, como se vê, é atual e importante, em consequência da globalização da economia, da intensificação das relações internacionais, do surgimento de blocos econômicos, da formação de mercados comuns (entre nós, o Mercosul) e do aparecimento, até mesmo, de órgãos supranacionais¹. Que continue despertando o interesse de um número cada vez maior de estudiosos e que novas reflexões se façam propiciando a rediscussão desta importante e polêmica matéria.



¹ Esse e outros temas são tratados em nosso livro “Direitos Humanos & Relações Internacionais” e também no nosso “Tratados Internacionais”, recém publicado pela Editora Juarez de Oliveira.