

Carta dos editores

O primeiro número de 2001 de *Meridiano 47* – *Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais* é composto por denso conjunto de análises sobre temas candentes da atual agenda internacional contemporânea. No momento em que a diplomacia brasileira troca de comando, ainda que a sua orientação permaneça inalterada, é importante jogar luzes sobre algumas questões que apresentam redobrado interesse para o Brasil, como as perspectivas da atuação do país nas negociações relativas à constituição da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Assim, sob diferentes perspectivas, alguns dos colaboradores desta edição examinam os impactos que a integração hemisférica portarão sobre o processo decisório da política exterior do Brasil, sobre a consolidação do Mercosul e sobre a atuação das grandes empresas nacionais neste contexto. Este número de *Meridiano 47* é completado por análises sobre a crise do Oriente Médio, sobre a agenda internacional do novo governo norte-americano e sobre o papel da China como fator de estabilidade no Sudeste Asiático.

MERIDIANO
47
O

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

Nº 7
Janeiro – 2001



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

BUSH EM WASHINGTON

Cristina Soreanu Pecequillo

AS RELAÇÕES BRASIL-EUA NA CONSTRUÇÃO DA INTEGRAÇÃO HEMISFÉRICA

José Flávio Sombra Saraiva

A ALCA, O MERCOSUL E O BRASIL

Ricardo Wahrendorff Caldas

O ITAMARATI, OS EMPRESÁRIOS E A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL

Maria Izabel Valladão de Carvalho

A ALCA E O SETOR PRIVADO BRASILEIRO: DOIS CASOS EXEMPLARES

Antônio Carlos Lessa

DA DINASTIA MING À FUNDA- ÇÃO DA REPÚBLICA: CHINA COMO FATOR DE ESTABILIDADE NO SUDESTE ASIÁTICO

Paulo Antônio Pereira Pinto

ISRAELENSES E PALESTINOS: OS DIFÍCEIS CAMINHOS PARA A PAZ

Carmen Lícia Palazzo de Almeida

Bush em Washington

Cristina Soreanu Pecequilo*

Em 6 de Janeiro, George W. Bush foi confirmado como o 43º presidente dos EUA. Comandada pelo atual vice-presidente, Al Gore, justamente o oponente derrotado, a sessão conjunta do Congresso formalizou a votação do Colégio Eleitoral, 271 votos para Bush, 267 para Gore, e levou à Casa Branca, pela primeira (e última vez) em todo o século XX, um candidato que não obteve a maioria dos votos populares. Embora tenha conseguido administrar talvez a pior crise de sua história, o sistema eleitoral deu provas de suas contradições e fragilidades, indicando a necessidade de reformas que impeçam a repetição dos acontecimentos de Novembro. Todavia, dificilmente esta percepção levará a uma mudança abrangente que coloque em jogo a Constituição ou o controle dos partidos majoritários. Apesar dos discursos, estando aí incluídas declarações de Hillary Clinton, eleita Senadora por NY, é pouco provável que aconteça qualquer reestruturação profunda e, no máximo, teremos a reformulação de algumas leis e a introdução de mecanismos mais modernos de votação.

Porém, como destacamos, o sistema americano não sobreviveu sem arranhões a todo o epi-

sódio. Externamente, não foram poucos o que questionaram, e continuam questionando, qual é a efetiva capacidade americana de liderar o mundo se nem ao menos os EUA conseguem con-

tar seus votos. Domestica-mente, a divisão entre republicanos e democratas, e da sociedade, permanece e se aprofunda. Como indicador de que a reconciliação bipartidária ainda está somente no campo da retórica, devemos mencionar dois fatos recentes: primeiro, em protesto, durante a sessão de confirmação de Bush, inúmeros parlamentares democratas ligados à comunidade afro-americana e defensores de direitos civis se retiraram antes do encerramento, depois de terem contestado novamente os resultados da eleição; segundo, até o momento, Bush não nomeou nenhuma figura democrata

de peso para seu gabinete, mesmo depois de ter sinalizado sua intenção de montar um governo de coalizão.

Muito pelo contrário, ao montar um gabinete conservador com nomes tradicionais do partido republicano e remanescentes da administração de seu pai (Bush II), Bush vem indicando para alguns cargos-chave figuras consideradas divisivas

“Espera-se um endurecimento maior e a retomada de temas estratégicos clássicos. A diplomacia parece indicar uma alteração na hierarquia de prioridades da administração anterior, garantindo a proeminência. Tanto Rússia quanto China já foram alçadas à condição de competidoras estratégicas, demonstrando-se menor empenho no multilateralismo.”

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

pelos democratas. Todos os nomes indicados devem ser aprovados pelo Senado e possivelmente as discussões tornar-se-ão mais acirradas à medida que se aproxima o dia da posse. Até 20/01, o novo Senado, com 50 republicanos e 50 democratas, é controlado pelos democratas, pois o voto decisivo cabe a Al Gore como vice. Depois, Cheney assume e será dele o voto de minerva. Os republicanos já sinalizaram que, se perderem alguma votação por isso, buscarão reverter a decisão quando tiverem o controle no Senado, apoiados por sua maioria, mesmo pequena, na Câmara.

Entre os nomes mais sensíveis, encontram-se John Aschcroft como Secretário de Justiça, declaradamente contra o aborto e os homossexuais, Gale Norton para o Departamento do Interior, advogada de grandes corporações e anti-ambientalista e Tommy Thompson para a saúde, também anti-aborto. Nesta lista, estava Linda Chavez, Departamento do Trabalho, opositora dos programas de quotas e ação afirmativa, mas que abriu mão de sua indicação depois de denúncias de que contratara uma imigrante ilegal como empregada (a mesma acusação fora feita a uma secretária nomeada por Clinton). No campo externo, a indicação mais controversa foi a de Donald Rumsfeld para o Departamento de Defesa, cargo que já ocupara no governo Ford de 1974 a 1977, tendo participado também da presidência Nixon a partir de 1969. Ligado ao grupo de Cheney, Rumsfeld foi crítico ferrenho de Clinton/Gore e seus cortes em defesa e inteligência e é um dos principais defensores da instalação imediata do sistema de defesa anti-mísseis.

As posturas de Rumsfeld sobre este sistema poderiam provocar uma nova corrida armamentista e colocar em risco a credibilidade americana frente a seus aliados, a potências competidoras e dentro dos regimes de controle das ADMs. Na verdade, o tom geral da equipe de relações exteriores, na qual também se destacam

Colin Powell e Condoleeza Rice, indica um aprofundamento do exercício da hegemonia, deixando um pouco de lado o discurso “expansão da democracia e mercados” de Clinton. Colin Powell assume o Departamento de Estado como primeiro Secretário negro a ocupar o cargo, com passagens conhecidas pelos governos Reagan e Bush. Mais lembrado pela Guerra do Golfo e pela chamada Doutrina Powell, Powell chegou a ser cotado para ser vice de Bush e, em 1996, para a presidência. Rice, especialista em Rússia e leste europeu, assume o Conselho de Segurança Nacional, também já tendo trabalhado com Bush pai. O Departamento de Comércio será ocupado por Don Evans, homem de confiança de Bush, cujo discurso segue a linha tradicional: defesa do livre comércio global e proteção ao mercado interno.

Espera-se um endurecimento maior e a retomada de temas estratégicos clássicos. A diplomacia parece indicar uma alteração na hierarquia de prioridades da administração anterior, garantindo a proeminência. Tanto Rússia quanto China já foram alçadas à condição de competidoras estratégicas, demonstrando-se menor empenho no multilateralismo. Sugere-se, ainda, uma reaproximação com o Japão e uma reavaliação das questões relativas a Taiwan, Coreias e ações de descongelamento recente como Cuba. Nas Américas, indica-se a consolidação da hegemonia, com base no NAFTA, sem abrir mão da ALCA, e ênfase nas pressões bilaterais. Em Abril, a nova Cúpula poderá deixar mais claro quais serão os rumos do regionalismo dos EUA, levantando-se hipóteses de que Bush estaria pretendendo obter o *fast track* antes desta reunião. Na Europa, Bush manterá um perfil tradicional, revendo-se a participação das forças armadas nos Balcãs (e globalmente). Sugere-se reforçar a posição americana frente à européia, a despeito da retórica de parceria. Uma das questões que certamente ocupará Bush será o do uso de material

radioativo pela OTAN durante a operação em Kosovo, que tem provocado mal-estar dentro da aliança. Além disso, no Oriente Médio, permanece o desafio do processo de paz em meio à turbulência e violência que tomou conta da região, devendo-se estar atento aos resultados do processo eleitoral israelense. Saddam Hussein também será pressionado.

Finalmente, outro desafio de Bush, e talvez o seu maior, será o de administrar os rumos da economia. Depois de anos de expansão ininterrupta, o ciclo de prosperidade da década de 1990 parece estar chegando ao fim, indicando-se um desaquecimento. A recente queda na taxa de juros promovida por Alan Greenspan foi percebida como um sinal de que os EUA já estão se preparando para um "pouso suave", procurando controlar a desaceleração para que não se converta em recessão. Embora avaliado como competente, o novo Secretário do Tesouro, Paul O'Neill terá uma tarefa complicada para manter o ritmo atual, administrando a herança Clinton e

o que se considera como o verdadeiro problema: conciliar o gigantesco corte de impostos proposto por Bush de mais de U\$ 1 trilhão com a manutenção do crescimento e do equilíbrio orçamentário que gerou superávits domésticos.

Pesquisas indicam que Bush assumirá com 60% de aprovação, sugerindo um clima positivo. Da mesma maneira, costuma-se dizer que os primeiros 100 dias de toda nova administração são marcados por uma "lua-de-mel" entre o novo presidente, a imprensa e seus adversários, garantindo-se uma transição pacífica. Como tudo vem sendo atípico nos últimos meses não é possível afirmar se esta trégua será cumprida. Grandes homens já se revelaram péssimos presidentes, assim como personagens medíocres e folclóricos entraram para a história como brilhantes. O próprio Clinton nos surpreendeu inúmeras vezes. Bush tem a sua frente um longo caminho e não sabemos ainda se ele será responsável pela manutenção da hegemonia no século XXI ou pelo primeiro passo de sua decadência.

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".

As relações Brasil-EUA na construção da integração hemisférica

José Flávio Sombra Saraiva*

O novo momento das relações bilaterais entre a potência hemisférica e o Brasil, nomeadamente diante da posse da nova administração norte-americana e da preparação de uma nova rodada de negociações no capítulo da construção da integração via ALCA, vem suscitando debates e levantando boas questões. O que há de novo no relacionamento bilateral entre os dois países? Qual o peso do passado na conformação dos novos interesses em jogo? Há um novo capítulo mais complexo nas relações Brasil-Estados Unidos?

Em primeiro lugar, deve-se buscar uma no transcurso histórico os elementos para a compreensão da relevância pontual do novo estágio das relações bilaterais. Único país da América Latina a participar das duas grandes conflagrações mundiais do século que se encerra ao lado dos aliados, e sob a liderança norte-americana, o Brasil tem um longo historial de relações mais que cordiais com aquele país, sem ter caído nas tentações das relações carnais.

A maturidade acumulada pela diplomacia brasileira, que expressou sempre a percepção, enraizada na própria sociedade brasileira em sua diversidade, de que é preciso dar alta prioridade ao relacionamento bilateral com a grande potên-

“Procura-se dar continuidade a uma linha de conduta que, historicamente, tem feito da política externa do Brasil um fator de credibilidade para o País e assegurado o seu lugar como participante respeitado e influente da vida internacional.”

cia hemisférica e estabelecer múltiplos níveis de comunicação no plano multilateral, é legado de mais de um séculos de relações especiais com os Estados Unidos.

Assim, não há mudança de rumo nas relações Brasil-Estados Unidos, do ponto de vista brasileiro. Ela se incluiu em tom previamente definido. Inclui, a contribuição ativa, nos foros internacionais e em nossas relações bilaterais, para a construção de uma ordem in-

ternacional fundada em normas acordadas coletivamente e não, ao contrário, na “lei do mais forte”. O Brasil vem insistindo nessa linha em todas as áreas temáticas, desde o campo da segurança internacional até o terreno das questões econômico-comerciais, da qual a construção da ALCA faz parte.

Em segundo lugar, não se podem separar, no contexto atual, as relações do Brasil com Estados Unidos, daquelas que alinham nossa posições aos parceiros latino-americanos, particularmente sul-americanos. Nas Américas, a diplomacia brasileira vem trabalhando ativamente para que o patrimônio de impecável convivência com nossos vizinhos se traduza cada vez mais em cooperação e integração. Sem prejuízo da defesa dos grandes interesses nacionais, O Brasil mantém-se

* Professor adjunto do Departamento de História da Universidade de Brasília e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI.

fiel à sua tradição de buscar conciliar esses interesses com os de nossos vizinhos, em fórmulas capazes de produzir avanços em benefícios de todas as partes envolvidas.

Em outras palavras, procura-se dar continuidade a uma linha de conduta que, historicamente, tem feito da política externa do Brasil um fator de credibilidade para o País e assegurado o seu lugar como participante respeitado e influente da vida internacional.

O Brasil aplica, assim, nas novas relações com os Estados Unidos, na perspectiva da construção da integração hemisférica, o seu acumulado de conhecimento, ao engendrar o esforço, de base histórica, mas atualizada aos desígnios do tempo presente, de busca de autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, procura estabelecer com os Estados Unidos, e de forma mais abrangente para com o próprio meio internacional em que lidamos, com uma espécie de autonomia pela via da participação. Isso permite distinguir e atualizar o passado no presente, mas também recuperar e redesenhar as lições que vêm de antes. Como lembra o Embaixador Gelson Fonseca Júnior, a concepção do passado, de autonomia pela distância, é atualizada em uma visão mais concreta, mais realista, mais gráfica, na noção de autonomia pela integração.

Essa idéia, embora pareça uma contradição lógica, não o é na prática, ao invocar a renúncia a tomar decisões sem coordenação com os respectivos parceiros. O Mercosul, apesar de suas crises de crescimento, ou de estrutura, como queiram, retrata perfeitamente a opção brasileira pela

autonomia pela integração. A perspectiva da construção de espaços não concorrentes, mas complementares à formação da ALCA, como a criação

de um espaço sul-americano de intercâmbios, como previsto na Reunião de Cúpula da América do Sul, mas também o acordo de livre comércio com a União Européia, faz parte da engenharia da realização da autonomia pela integração.

Em terceiro lugar, não se deve descuidar das vicissitudes do presente. Há um “admirável mundo novo”, no qual o Brasil e os Estados Unidos estão compelidos a agir. É ele um mundo de profunda e aceleradas transformações de toda índole, cuja intensidade, escopo e alcance ainda não assimilamos completamente. Fica, naturalmente,

mais evidente a necessidade de busca de novos subsídios que não estejam apenas baseados na arquitetura mental prévia e nas categorias que bem serviram para explicar tendências do passado.

Daí o Brasil procurar entender certas razões de poder dos Estados Unidos, o mais potente pólo científico-tecnológico do mundo, motor produtivo e pivô político-estratégico da nova ordem internacional em formatação. Com uma Rússia ainda muito ausente do contexto global, e marcada por uma configuração que inibe a reemergência no jogo de poder mundial da Alemanha, do Japão e da China, os Estados Unidos nunca estiveram em posição, nas duas últimas décadas, em posição de tanta proeminência.

O Brasil também entende, porque estuda e acompanha politicamente os movimentos da nova arquitetura mundial, a força da gestação de

“Daí o Brasil dever acompanhar as posições norte-americanas em grandes questões internacionais para não poder acompanhá-los em outras, como devem fazer dois países soberanos, mas comprometidos com as novas regras de construção de uma nova sociedade internacional de valores”

una nova correlação de poder (ainda não necessariamente em forma de equilíbrio), que estruturalmente incorpora o Japão e Ásia do Pacífico, a Europa ampliada e o binômio Canadá-Estados Unidos numa percepção de interesses, problemas e soluções que os aproxima da formação de blocos econômicos mais amplos ou de áreas de comércio preferenciais, mas também a nova configuração dos macromercados continentais regionais no qual a integração hemisférica é parte constitutiva da nova ordem em gestação.

Entende ainda a sociedade brasileira que os Estados Unidos já se ajustaram para enfrentar o desafio científico europeu, a concorrência tecnológica japonesa e a capacidade produtiva de baixíssimo custo dos chineses. Entendem os negociadores brasileiros, na iminência da integração hemisférica, que a fortaleza dos Estados Unidos continua ancorada na sua condição de porta-aviões científico para o pouso obrigatório dos países capitalistas avançados.

São esses dados inelutáveis, dados da nova realidade internacional, com os quais o Brasil sabe que deve agir, sem medos ou preconceitos, sem suas novas relações com os Estados Unidos. Mas também o Brasil deseja para o mundo o mesmo que deseja para si. Essa coerência, bem como o impulso que decorrerá de uma eventual retomada do crescimento econômico e das reformas fundamentais já realizadas e alguma outras ainda em curso – como a reforma política -, reforçam a nossa capacidade de volta a fazer da inserção no meio internacional cada vez mais um fator propulsor do desenvolvimento nacional e consolidam, também, nossas credenciais para uma participação mais ativa na reconstrução da ordem global.

Em quarto lugar, é necessário entender que para se chegar ao patamar acima referido é necessário ter mais coragem e saber correr riscos. Daí o Brasil dever acompanhar as posições norte-americanas em grandes questões internacionais para não

poder acompanhá-los em outras, como devem fazer dois países soberanos, mas comprometidos com as novas regras de construção de uma nova sociedade internacional de valores, para utilizar as imagens do grande teórico e historiador das relações internacionais britânico Adam Watson.

Nesse sentido, o Brasil deve insistir, nas relações com os Estados Unidos, na natureza dos novos desafios e ameaças percebidos. Entram em cena as *questões globais* – aquelas que se apresentam como problemas para além da solução e do controle não só de um único Estado, mas de qualquer Estado, requerendo ação conjunta de todos – e as *questões transnacionais* (regionais e sub-regionais), que envolvem diversos Estados, embora o foco dos problemas esteja situado no interior das fronteiras formais de Estados nacionais.

Essas questões globais e transnacionais – de corte étnico-religioso, nacional, político, econômico ou ambiental – impulsionam os Estados Unidos à busca de soluções unilaterais para problemas internacionais. A expectativa norte-americana é a de que esta visão seja compartilhada pelos países que compõem o sistema capitalista avançado, o que permitiria aos EUA obter uma certa base de arregimentação capaz de viabilizar uma gestão planetária negociada, estabelecendo regras aceitáveis de competição e cooperação.

O Brasil não pode compartilhar essa mesma visão. Deve insistir no papel fundamental das Nações Unidas como foro adequado para tratar a gestão planetária negociada. Mas deve também aproveitar a redescoberta norte-americana da democracia, especialmente da dimensão dos procedimentos (onde está o campo das eleições, da competição entre partidos reconhecidos legalmente e de variedade ideológica), para demonstrar que, neste país, os avanços de procedimento vem permitindo avançar, a própria dimensão substantiva (envolvendo a ação institucional, o

poder econômico e a comunicação societária, em que padrões básicos de igualdade, tolerância, concessão, compromisso e consentimento seriam codificados e reproduzidos cotidianamente) da democracia. As últimas eleições lá e cá estão a demonstrar essas contradições.

Em quinto lugar, e à guisa de conclusão, gostaria de propor uma questão. Qual o novo lugar estratégico do Brasil, para os Estados Unidos, no contexto da construção da integração hemisférica? Quais os interesses que se movem na direção da nova sedução norte-americana pelos seus amigos do sul das Américas?

De fato, hoje está na pauta a definição do que sejam os interesses nacionais norte-americanos numa economia planetária fortemente transnacionalizada em diversos setores ou tendendo à globalização, interesses ainda centrados, entretanto, no poder nacional. Nesse esquema, o Brasil, como pólo concentrador de capacidades e gestão econômica e político de projeção regional, tem seu lugar de destaque na nova projeção internacional dos Estados Unidos. Não se pode nutrir ingenuidade a esse respeito.

Do lado brasileiro temos que entender que os Estados Unidos, além de agir como mola propulsora, são importantes beneficiários da transnacionalização e globalização produtiva, que faz com que seus interesses nacionais extrapolem sua base territorial, tornando impossível a busca localizada da satisfação desses interesses sem que o país mantenha ativa presença global, de ordem econômica, política, militar ou cultural. Desta vez, portanto, trata-se de interesses nacionais de alcance mundial, estipulados justamente pela pretendida "evaporação" das linhas divisórias entre os âmbitos interno e externo e pelo reconhecimento de seu *status* de poder dominante e não desafiado.

Assim, há a necessidade de definirmos, entre nós, como vamos atuar, em cada matéria, em cada ponto, de forma a também defendermos nossos interesses nacionais, diante da iminência de aceleração do calendário da ALCA, na perspectiva de mantermos o nosso lastro histórico de país que, sem ufanismo, soube conduzir corretamente, desde o nascimento do Estado independente, seus negócios externos.

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 promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais contemporâneas e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos), 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, Jennifer Cristino Raposo, Luiz Fernando Ligiéro

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

A Alca, o Mercosul e o Brasil

Ricardo Wahrendorff Caldas*

Estudos econométricos feitos em meados dos anos noventa pelo economista mexicano naturalizado americano Hinojosa concluíam então que para países como o Brasil e o México as maiores vantagens em termos de integração regional seriam obtidos com a participação grandes espaços regionais. No caso daqueles dois países especificamente, o autor mexicano-americano concluiu especificamente que a ALCA seria a mais interessante e mais aplicável tanto para o Brasil como para o México, superior inclusive ao Mercosul e o NAFTA, respectivamente. O Mercosul e o NAFTA seriam a Segunda melhor opção (o que os autores gostam de denominar de "second best").

Desde as conclusões daquele autor em meados dos anos 90 até hoje o debate pouco avançou no Brasil. Na área acadêmica, recusando-se a raciocinar e analisar os fatos friamente, com cálculos de vantagens e desvantagens, bem como ganhadores e perdedores que um tal processo necessariamente acarreta, muitos intelectuais que se dizem acadêmicos preferiram optar pela cômoda posição de balbuciar chavões do passado, sem mesmo refletir sobre os seus significados. Alguns falam da ALCA como um projeto de hegemonia norte-americana, como se as instituições criadas no pós-guerra e existentes até hoje como o FMI, o Banco Mundial e o GATT, recentemente substituído pela OMC não fossem frutos dessa mesma hegemonia.

"Não há dúvida que se a ALCA fosse implantada, esta provavelmente teria de conviver ao menos nos primeiros anos com um modelo sui generis (híbrido), onde não haveria um, mas dois pólos de atração econômica. "

Na área do Executivo, os Ministérios estão perplexos, sem direção, sem saber sabe como reagir a tal projeto. Faltam novamente estudos apropriados e uma estratégia que reflita a posição do Brasil nas futuras negociações que se aproximam do prazo estipulado de 2005 para chegar a termo.

No caso específico do Ministério das Relações Exteriores, a gestão Lampréia foi caracterizada uma postura essencialmente obstrucionista em relação a ALCA, sem a apresentação de nenhum estratégia concreta que pudesse oferecer uma visão ou uma perspectiva aos negociadores brasileiros.

Ao mesmo tempo a gestão Lampréia não estimulou o aprofundamento do Mercosul, inviabilizando qualquer proposta neste sentido vinda de nossos vizinhos.

Não é coincidência que ao final daquela gestão as relações comerciais do Brasil com a Argentina chegam em um dos pontos mais baixos desde que o processo de integração comercial no Cone sul (o Mercosul) se iniciou, no final dos anos 80 e início dos anos 90. A ida da Argentina à OMC apenas reflete a deterioração no relacionamento comercial entre os dois países.

Não há dúvida que se a ALCA fosse implantada, esta provavelmente teria de conviver ao menos nos primeiros anos com um modelo *sui generis* (híbrido), onde não haveria um, mas dois pólos de atração econômica: os EUA na América do Norte, e o MERCOSUL, na América do Sul.

* Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

Parece, no entanto, que dificilmente deixaria de haver problemas por parte do Mercosul com os EUA, mesmo com a criação da ALCA. Como no caso da UE, os membros do Mercosul terão de acertar seus ponteiros em relação a uma série de fatores, tais como, Entre tais políticas pode-se mencionar a coordenação econômica, a tarifa comum, integração política e econômica, atuação conjunta em fóruns internacionais, entre outras. Além disso, o Mercosul vê a ALCA com um misto de admiração e receio. Admiração pelo colosso da América e por seu gigantesco mercado e receio por ter de competir com tal mercado. Por esse motivo, o Mercosul fará o que estiver ao seu alcance para reduzir o nível da integração ou diminuir os compromissos envolvidos no plano hemisférico.

Pode-se argumentar, porém, que a recente integração do Brasil aos fluxos internacionais de comércio faz com que haja uma convergência de políticas e legislação nessa área. Assim, deve-se atentar para o fato que o Brasil está adotando uma série de políticas para normalizar suas relações com a OMC e com a OCDE, em termos de liberalização de sua economia (abertura econômica), na adoção de uma lei de patentes e com o fim da distinção entre empresas nacionais e estrangeiras (inclusive alterando sua Constituição).

O resultado foi um aumento direto no fluxo de investimentos estrangeiros para o país. Desde 1996, quando o nível de investimentos estrangeiros atingiu o então recorde de cerca de US\$10 bilhões, eles não pararam de subir, até chegar aos estonteantes níveis de US\$30,0 bilhões em 1999 e 2000. em 1997. Como os EUA ainda são um dos maiores investidores no Brasil, caso a ALCA venha a ocorrer é provável que os investimentos estrangeiros subam e não em decorrência do pro-

cesso de integração. O mesmo pode ser dito em relação a fluxos comerciais. Ao contrário do que a economia de muitos acadêmicos de plantão afirma, processos de integração regional geram

fluxos de comércio e de investimentos e não os eliminam. O caso do México e do NAFTA é um bom exemplo disso, para aqueles se dão ao trabalho de consultar as estatísticas do assunto. As exportações do México que antes do NAFTA não saíam da casa dos US\$ 30 bilhões a US\$ 40 bilhões por ano, hoje estão na ordem de US\$ 130-150,0 bilhões, quase o triplo das exportações brasileiras. O nível de desemprego caiu e milhões de postos de trabalho foram criados no México graças ao NAFTA. Mas esta é uma

história que ninguém quer ouvir... É mais fácil repetir chavões sobre a hegemonia dos EUA.

Esse fato poderia contribuir para levar a uma convergência das políticas dos dois países, tanto em termos de investimento como em termos de liberalização comercial. Essa convergência crescente e gradual, poderia vir a se constituir em um forte fator de estímulo para uma aproximação Mercosul-NAFTA, sob a égide da ALCA.

O novo Ministro de Relações Exteriores, Embaixador e Professor Celso Lafer, trouxe um novo alento para a política comercial brasileira e mesmo – porque não dizer – para a nossa política externa, que continua à deriva, na falta de um Presidente e um Chanceler que lhe imponham prioridades e metas claras. As primeiras declarações do Ministro Lafer em seu discurso de posse foram no sentido que o Brasil deveria negociar a ALCA de forma madura e corajosa procurando buscar benefícios para o país reconhecendo o interesse legítimo dos demais países em obter benefícios para si também, pois o comércio internacional tem de ser um jogo de soma positiva, onde todos ganhem.

“... o Mercosul vê a ALCA com um misto de admiração e receio. Admiração pelo colosso da América e por seu gigantesco mercado e receio por ter de competir com tal mercado.”

O Itamarati, os empresários e a Política Exterior do Brasil

Maria Izabel Valladão de Carvalho*

A política externa brasileira tem sido amplamente formulada e implementada pelo Ministério das Relações Exteriores. Isto é função, por um lado, da *expertise* de seus quadros, reconhecida internacionalmente, e, por outro, do grau significativo em que os Presidentes da República tem se apoiado, para o exercício de sua autoridade nessa área, nas recomendações propostas pela casa.

A redemocratização, a abertura da economia e os desafios da estabilidade monetária, vêm contribuindo para que outras instâncias governamentais e diferentes agentes sociais e polí-

ticos tenham um papel mais efetivo no processo decisório da política exterior brasileira. Além disso, a maior interdependência entre os Estados e as sociedades como também os constrangimentos mais intensos das decisões originadas no âmbito internacional, sobre os interesses domésticos no mundo globalizado, constituem poderosos incentivos para que as questões de política externa extrapolem o nível do governo e mobilizem a sociedade.

Entretanto, a sociedade brasileira, com suas diferentes organizações de representação de interesses (partidos políticos e associações de classe), ainda não se conscientizou suficientemente da necessidade de se envolver nesse tipo de ques-

“... à intensificação dos condicionamentos da esfera exterior sobre o ambiente doméstico corresponde a necessidade cada vez maior de interação entre a burocracia responsável pelas negociações internacionais e os grupos afetados por elas.”

tão. Não percebeu ainda, em toda a sua extensão, do impacto significativo e diferenciado que decisões tomadas no âmbito externo, como por exemplo, aquelas efetivadas na OMC e no Mercosul, têm sobre o desempenho de grupos e estratos sociais diversos. Em conseqüência, pouco tem, relativamente, se posicionado sobre as questões de política externa, quer respaldando quer influenciando a atuação dos decisores governamentais.

Em contrapartida, à intensificação dos condicionamentos da esfera exterior sobre o ambi-

ente doméstico corresponde a necessidade cada vez maior de interação entre a burocracia responsável pelas negociações internacionais e os grupos afetados por elas. Os representantes do Estado brasileiro precisam de informações que só os setores interessados podem proporcionar e de respaldo interno que lhes permitam alavancar as negociações no âmbito externo. A política exterior hoje, cada vez mais, é um jogo interativo onde os movimentos no tabuleiro de xadrez internacional encontram-se profundamente interligados às ações que se desenvolvem no interior dos países.

A interrupção do exame dos acordos em tramitação no Congresso Nacional com o Cana-

* Professora adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

dá, enquanto o governo canadense não recue da deliberação de impedir a importação da carne bovina brasileira sob suspeita de contaminação pela doença da vaca louca (!) e o boicote de bares e restaurantes aos produtos canadenses promovido pela Associação de Bares e Restaurantes Diferenciados (ABREDI) e pela Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento (ABRASEL) reforçaram a posição do governo brasileiro frente ao Canadá são exemplos significativos do interrelacionamento entre a esfera internacional e doméstica do mundo globalizado.

É neste contexto que as declarações do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, objetivando estreitar os laços do Itamarati com a sociedade e com os partidos políticos apresentadas no Jornal O Valor (26/28-01) e no seu discurso de posse, reputam-se muito

bem-vindas. São elas indicadores de que o novo Chanceler percebe a importância de um *aggiornamento* da casa aos novos tempos de redemocratização e globalização.

Tal percepção pode ser atribuída, entre outras coisas, à sua experiência como empresário e como representante do Estado brasileiro junto à OMC em Genebra. Particularmente, o Ministro Celso Lafer ressaltou a necessidade de revigorar o Conselho Permanente de Empresários. Cumpre, a este respeito, tecerem-se algumas considerações.

O Conselho Permanente de Empresários, criado pelo Chanceler Fernando Henrique Cardoso em 1992, almeja assegurar a consonância entre a atuação do Itamarati e os interesses empresariais na política de comércio exterior (Portaria do Ministério das Relações Exteriores, de 23 de dezembro de 1992). Em que medida ele vem

efetivamente alcançando seus fins é algo ainda a ser avaliado.

No entanto, o Conselho tem – se reunido com regularidade desde então, com uma média de quatro encontros anuais, totalizando até março de 2000, trinta e cinco reuniões. Todas presi-

das pelo Ministro das Relações Exteriores. O número de membros permanentes quadruplicou durante esse período, elevando-se de dezoito para setenta e dois. Do total de participantes somente sete não são empresários e/ou representantes de associações de classe. Há cinco ministros e integrantes de órgãos governamentais e dois políticos (um do PFL e o outro do PSDB).

O Conselho é bastante representativo das associações de classe do empresariado e do setor produtivo brasileiro. São vinte e cinco membros representantes das diferentes associações de

classe, ocupando seus principais cargos decisórios, presidente ou diretor; trinta e nove são presidentes ou vice – presidentes de empresas isoladas ou grupos empresariais.

A importância representativa e o peso econômico do Conselho podem ser mais bem avaliada por meio da enumeração do vínculo de alguns de seus membros: CNI (Confederação Nacional da Indústria), FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), ABIMAQ (Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos), ANFAVEA (Associação Nacional da Indústria de Veículos Automotores), CNA (Confederação Nacional da Agricultura), Cia Vale do Rio Doce, Grupo Klabin, Sadia, Embraer, Frunorte, Usiminas, Cotia Trading, Aracruz Celulose, Investimentos Itaú.

“O Conselho Permanente de Empresários tem sido, até o momento, um canal significativo de comunicação entre a diplomacia e o empresariado. Ele permite à diplomacia medir a repercussão de suas decisões e receber subsídios para orientá-las.”

O Conselho Permanente de Empresários tem sido, até o momento, um canal significativo de comunicação entre a diplomacia e o empresariado. Ele permite à diplomacia medir a repercussão de suas decisões e receber subsídios para orientá-las. Os empresários se informam, avaliam positiva e negativamente os relacionamentos exteriores do país, defendem interesses e se posicionam frente a determinadas políticas governamentais. Porém, cabe ao Presidente do Conselho, o Ministro das Relações Exteriores, a iniciativa de encaminhar uma reivindicação a outras instâncias governamentais além de atuar externamente em consonância com as demandas dos empresários e dos representantes do setor privado.

Entretanto, como o Conselho não é um órgão decisório ou consultivo, suas reuniões não são deliberativas. Por conseguinte, não há um compromisso por parte dos seus membros de apresentarem sugestões e da parte da diplomacia de discuti-las. Em conseqüência, o Conselho corre o risco de se transformar em um mecanismo formal de legitimação de decisões tomadas anteriormente.

Ademais, a combinação de uma participação fundada na representação de interesses (as

associações de classe) com uma baseada no peso econômico e/ou regional de determinados grupos empresariais e empresas dificulta o encaminhamento de propostas gerais do setor. Quem fala em nome de quem?

Se uma interação maior entre a diplomacia e o setor privado é reconhecidamente bem-vinda, é necessário que sejam estabelecidos mecanismos que incentivem as organizações de representação de interesse empresariais a encaminharem formalmente suas sugestões e a diplomacia a examiná-las.

É preciso deixar claro, que não se defende aqui um aprisionamento da diplomacia pelos interesses empresariais. Mas, em contrapartida, está se chamando atenção para a necessidade de se institucionalizarem formas de relacionamento, que possam ser mais produtivas para a atuação externa do país no âmbito da política de comércio exterior assim como para a sociedade como um todo. Ambos poderão se beneficiar, com certeza, de um relacionamento mais estreito. Porém, uma interação baseada em um diálogo mais comprometido de ambas as partes com as questões em jogo dará, efetivamente, melhores frutos.

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 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 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.

A ALCA e o setor privado brasileiro: dois casos exemplares

Antônio Carlos Lessa*

O movimento de expansão regional e mundial de muitas das grandes empresas latino-americanas mostra o quanto elas avançaram na grande ebulição que tomou conta do mundo empresarial nos últimos anos, movidas pela disputa por mercados cada vez mais integrados. A crescente movimentação que se tem verificado no cenário empresarial internacional nos últimos anos – que pelos anúncios de grandes fusões, aquisições, incorporações

e associações, contemplando a totalidade ou partes de grandes empresas – começa a caracterizar o ânimo com que as corporações transnacionais rearticulam as suas operações em nível mundial, tornando-as mais competitivas e ágeis para responder aos desafios de um mundo de negócios verdadeiramente global. Desse modo, a diversificação de investimentos em atividades e/ou regiões, ora concentrando seus esforços em “core business” ou em seus mercados principais, são apenas algumas das táticas que têm sido implementadas nos dias de hoje para permitir a adaptação das grandes empresas ao ritmo de negócios característico da globalização, aprofundando os seus vínculos com o mercado internacional.

Duas empresas brasileiras são sempre lembradas quando se pensa nas estratégias de pre-

“Atualmente a Gerdau é a maior fabricante de aços da América Latina, com faturamento de US\$ 2,26 bilhões em 1999, figurando entre as 25 maiores siderúrgicas do mundo.”

paração dos grandes atores econômicos brasileiros para a atuação em um mercado de proporções hemisféricas, tendo-se em conta as possibilidades de expansão de negócios que surge com a criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA: a Aços Gerdau e a Petrobrás.

O grupo siderúrgico Gerdau iniciou a sua expansão internacional ainda no início dos anos oitenta, quando o mercado doméstico brasileiro parecia

não ser mais suficiente para absorver novas ampliações de oferta, uma vez que a empresa atendia sozinha à pouco mais da metade do consumo local, largamente caracterizado pela presença avassaladora da produção das então empresas estatais que, inclusive, foram alvo imediato da fúria expansionista do grupo Gerdau no sentido de consolidar a sua posição no mercado brasileiro.

Do ponto de vista de sua estratégia internacional, seguindo a tendência de muitos outros grupos de igual porte, que ao depararem-se com a tendência de concentração dos seus setores de atividades em mãos de um número reduzido de jogadores dotados de capacidade de atuação mundial, a Gerdau expandiu-se para outros mercados pela compra de outras empresas, firmando o foco de sua internacionalização na região que

* Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e editor-geral de *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (<http://www.relnet.com.br>).

lhe parecia com maior potencial de crescimento – ou seja, o hemisfério. Atualmente a Gerdau é a maior fabricante de aços da América Latina, com faturamento de US\$ 2,26 bilhões em 1999, figurando entre as 25 maiores siderúrgicas do mundo. O resultado da sua opção preferencial pelas Américas ganha os contornos de um mapa desenhado a partir das possibilidades de expansão nos diferentes mercados nacionais – a empresa tem duas fábricas na Argentina, uma no Chile, duas no Canadá, quatro nos EUA e uma no vizinho Uruguai.

O processo de internacionalização da Petrobrás é bem mais antigo que o da Gerdau – há que se lembrar o fato de que, pela própria natureza de país importador de petróleo, é de lon-

ga data que a empresa mantém relacionamento comercial com países fornecedores de todos os continentes (Arábia Saudita, Irã, Iraque, Rússia, Inglaterra, Noruega, EUA, Venezuela, Argentina, Angola, e Nigéria sendo alguns exemplos de grandes fornecedores de óleo bruto para o Brasil). A isto se soma um intercâmbio técnico-científico tradicionalmente muito denso e a atuação de suas empresas subsidiárias Interbrás (trading criada para comercializar produtos fabricados no Brasil em contrapartida às compras de petróleo no exterior), e Braspetro (para empreendimentos de engenharia e prospecção no exterior, em países como Iraque e Angola).

A atuação internacional do grupo Petrobrás ganhou novo ritmo e passou a obedecer a nova estratégia a partir do início do processo de abertura do setor petróleo no Brasil, no qual a expan-

“A atuação internacional do grupo Petrobrás ganhou novo ritmo e passou a obedecer a nova estratégia a partir do início do processo de abertura do setor petróleo no Brasil, no qual a expansão internacional passou a ser entendida como uma necessária contrapartida para a maior exposição que a empresa brasileira terá à concorrência estrangeira.”

são internacional passou a ser entendida como uma necessária contrapartida para a maior exposição que a empresa brasileira terá à concorrência estrangeira, em especial, de grupos empresariais norte-americanos. Esta questão assume relevância especial quando se considera o esforço que a empresa brasileira demonstrou para adaptar a sua estratégia internacional e firmar o seu foco na área geográfica na qual apresenta melhores condições para uma performance vencedora – no caso, no hemisfério em geral, e na América Latina em particular. Com efeito, considerando a posição geográfica que a *holding* Petrobrás ocupa, fatores logísticos e a sua identificação histórico-cultural, a definição da expansão da sua atividade internacional deveria na-

turalmente encontrar o seu eixo no fortalecimento da sua presença na América Latina, e prioritariamente na América do Sul. A caracterização da atuação da Petrobrás na integração hemisférica é dada por três fatores importantes, quais sejam, a entrada de concorrentes estrangeiros no mercado brasileiro, o desequilíbrio no escoamento da sua produção (considerando a atrofia existente na relação entre o nível de produção e o nível de distribuição, uma vez que a empresa produz mais derivados do que é capaz de comercializar por canais próprios) e a liberalização da importação de derivados.

Há que se recordar que se encontram em andamento (ou já estão implantadas) importantes parcerias com empresas de países da região que se inscrevem no âmbito da estratégia que a empresa traçou para ter uma melhor inserção na

ALCA, a saber: a) na Bolívia – criação da Petrobrás Bolívia (PEB), com a intensificação das atividades de exploração, e sobretudo com a conclusão e início da exploração do gasoduto Brasil-Bolívia, ao que se soma a aquisição de refinarias, a implantação de rede de postos de serviços e a comercialização direta de derivados e lubrificantes; b) na Argentina – criação da Petrobrás Argentina (PAR), na qual se efetivou a troca de ativos com a Repsol/YPF, o adensamento na participação no sistema de transporte por gasodutos e igualmente a exploração, produção, e comercialização direta de derivados e lubrificantes; c) nos EUA – criação da Petrobrás América (PAI) para a exportação de gasolina e a exploração direta de petróleo no Golfo do México; d) no Paraguai, Uruguai, Colômbia, Trinidad e Tobago, Equador e Peru, a holding tem empreendido iniciativas que possibilitem a comercialização dire-

ta de derivados, combustíveis e lubrificantes e a exploração e produção direta; e) na Venezuela, país rapidamente se transformou em grande fornecedor de petróleo e derivados para o Brasil.

Para além do hemisfério, a *holding* Petrobrás segue estratégia idêntica e, mesmo antes do início do processo de abertura do setor petróleo no Brasil, a empresa vem mantendo conversações com a quase totalidade das empresas internacionais de petróleo, discutindo possíveis áreas ou projetos de interesse comum. Tendo isto em vista, a empresa definiu em seu planejamento estratégico o incremento de suas atividades internacionais tendo sempre como prioridade o seu fortalecimento regional nos mercados da América do Sul, notadamente na Argentina e na Bolívia, no Caribe e no sul dos EUA. Por essa razão, o projeto lançado em dezembro de 2000 (e imediatamente abandonado diante da reação

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

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.

vociferante de setores importantes da opinião pública brasileira) de mudar o nome da empresa para Petrobrax, atendendo à necessidade de firmar uma marca mais palatável para o cliente “estrangeiro”, não era de todo absurdo.

De muitos casos de empresas brasileiras, os exemplos da Gerdau e da Petrobrás são certamente aqueles que respondem mais diretamente aos desafios endógenos de crescimento dos negócios, e que encontram uma instrumentalidade certa para o processo de regionalização em sua estratégia de internacionalização. Vê-se, entretanto, que esta dimensão já não é tão clara em muitas outras áreas, uma vez que boa parte das empresas de muitos setores, especialmente o industrial, não estão prontas para responder de modo tão positivo ao desafio da integração hemisférica, adotando muitas vezes aprioristicamente postu-

ras reativas, que acabam inclusive por contaminar o debate sobre os ganhos e perdas da criação da ALCA para o Brasil.

De fato, a perspectiva dos atores privados é bastante heterogênea, a depender não apenas do porte dos negócios envolvidos, a considerar-se que certamente a visão das pequenas e médias empresas contrasta com a dos grandes jogadores, como também dos setores de atividades, e neste caso, os exemplos da Petrobrás e da Gerdau, em sua visão extremamente positiva das possibilidades que a constituição da ALCA trazem para as suas atividades, não é partilhada pela maioria dos setores da economia brasileira... Pelo que se vê, com certeza ainda temos muito o que aprender com as experiências dos dois grandes campeões brasileiros.

_____o0o_____



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



ISSN 1518-1219

Editor: Antonio Jorge R. da Rocha

Editor-adjunto: Antônio Carlos Lessa

Conselho Editorial:

Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, 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

Da Dinastia Ming à Fundação da República: China como Fator de Estabilidade no Sudeste Asiático

Paulo Antônio Pereira Pinto*

Na série de artigos anterior, registrou-se que, no Sudeste Asiático, a globalização tem sido responsável pela incorporação de um conjunto de mudanças na economia, através da reorganização freqüente de suas vantagens competitivas, transformações técnico-industriais nas formas de produzir e alterações na organização da sociedade. Tudo isso ocorre, no entanto, com a preservação de valores culturais herdados de período em que a China exerceu forte influência ao Sul de suas fronteiras.

Durante o ano em curso, pretende-se, em sucessivos exercícios de reflexão, prosseguir na tese de que a estabilidade e o progresso nesta parte do mundo dependerão, cada vez mais, de processos de cooperação que garantam a negociação entre suas diferentes culturas. Assim, a partir desta coluna, será revista a importância fundamental dos vínculos históricos entre a China e o Sudeste Asiático.

Nesse sentido, lembra-se que o Almirante Zheng Ho, navegante chinês do Século XV, durante a Dinastia Ming, efetuou viagem ao Sudeste Asiático, ou “Nanyang”. Segundo seu relato, as relações da antiga China Imperial com aquela parte do mundo eram caracterizadas pelo tratamento diferenciado concedido a três grupos de “unidades tribais e políticas” então identificados.

Hoje, tais conjuntos correspondem aos países seguintes: o constituído pela Birmânia, Laos e Vietnã; o formado pela Malásia, Cingapura, Indonésia, Filipinas e Brunei; e o do Camboja e Tailândia.

Até os dias atuais, cada um daqueles agrupamentos é colocado em patamar diferente e tratado de forma distinta pela diplomacia moderna chinesa, conforme será mencionado em colunas posteriores.

Assim, laços de vassalagem foram mantidos com Birmânia, Laos e Vietnã, até o final da Dinastia Qing, quando se instalou, na China, o sistema republicano, em 1912. A região predominantemente marítima do Sudeste Asiático – atualmente integrada por Indonésia, Malásia, Cingapura, Brunei e Filipinas – logo se separou da área de influência

direta chinesa. Tailândia e Camboja ficaram em situação de dependência intermediária.

“Outra especificidade observada na civilização chinesa é o fato de não ter formulado uma religião elaborada, ao contrário do ocorrido na evolução de sociedades em outras partes do mundo.”

Uma Visão Sinocêntrica do Mundo

Desde o início da Dinastia Yin, em 3,000 A.C., a nação chinesa desenvolveu sua própria civilização em isolamento e, em seu processo evolutivo, não se defrontou com concorrente algum entre as culturas vizinhas. As tribos periféricas foram sempre menos adiantadas e, com

* Diplomata. As opiniões veiculadas neste artigo não refletem o ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

freqüência, aceitavam o Imperador chinês como seu próprio suserano¹.

A ausência de rivais levava os chineses a dedicarem desprezo aos povos situados em seu entorno. Mesmo em momentos de fraqueza da China, quando alguns destes chegaram a invadi-la, como no caso dos mongóis (Século XII), os bárbaros acabavam sucumbindo perante a superioridade da cultura chinesa. Não havia, portanto, a noção de igualdade entre Estados.

Os chineses desenvolveram, bem cedo, uma visão sinocêntrica do mundo. Este pensamento, incluía dois componentes principais. O primeiro era a idéia de que o Imperador da China reinava sobre aquele país e as áreas vizinhas, sem que, entre estas, fosse estabelecida qualquer distinção ou limites geográficos – eram consideradas simplesmente uma vasta mancha amorfa.

O segundo aspecto dizia respeito à percepção chinesa de que o mundo – dentro dos limites então alcançáveis – poderia ser governado de forma harmoniosa e pacífica, como uma sociedade ideal, sob o mando de um Imperador virtuoso. Unidade e harmonia eram, assim, os objetivos a serem atingidos, numa visão utópica de como deveriam estabelecer-se as relações internacionais, sempre ditadas a partir de um centro de decisões localizado dentro da China.

Outra especificidade observada na civilização chinesa é o fato de não ter formulado uma religião elaborada, ao contrário do ocorrido na evolução de sociedades em outras partes do mundo. O Confucionismo emergiu, no entanto, como

“Não existe um padrão de coerência e continuidade que permita traçar a evolução histórica da área da Bacia do Pacífico, até o século XX, de acordo com a metodologia normalmente utilizada para o estudo do progresso de civilizações ao redor do Mediterrâneo e do Atlântico”

um conjunto de normas éticas sofisticadas de conduta, a serem respeitadas, inclusive pelas elites dirigentes. Traço também característico, resultante da noção de superioridade, era a atitude de desdém com respeito ao comércio internacional, delegado a populações de outras etnias.

O Perfil da Influência Cultural Chinesa

Entre as contribuições iniciais da China para o Sudeste Asiático, encontra-se o cultivo do arroz, que veio a proporcionar o estabelecimento das primeiras culturas em Estados ao Sul do Império chinês – assim como no Japão. Gradativamente, rotas comerciais começaram a ser estabelecidas, a

partir do primeiro século, mas suas sucessivas etapas eram controladas por populações maláias, desde que pagassem tributo.

O determinismo geográfico passou, naturalmente, a ditar que quem dominasse os estreitos teria o controle estratégico da área. Outros traços cartográficos condicionavam a emergência de Estados rivais. Assim, as monções e os ventos eram decisivos para o comércio marítimo, enquanto as planícies e os rios indicavam onde seria favorável o florescimento de novas civilizações. Não é surpresa, portanto, o fato de que as mesmas tenham surgido nos estreitos de Sumatra, no delta do rio Mekong e junto aos lagos no Camboja.

Até o século XIX, de qualquer forma, a China permaneceu como a força política dominante, bem como o radiante centro de civilização na

¹ A evolução histórica detalhada da China é encontrada em, entre outras obras, “An Outline History of China”, por Bai Shouyi, publicada por “China Knowledge Series”, “Foreign Languages Press”, Pequim, 1982.

região, em virtude de seu desenvolvimento cultural e sofisticado sistema de organização política. Por isso, os países do Sudeste Asiático eram mais ou menos atraídos à esfera de influência chinesa, em busca de fonte de inspiração e legitimidade política. O Império chinês reciprocava, atribuindo à Nanyang vínculos especiais.

Tal coincidência de interesses gerou a formação de esquema de vassalagem em que praticamente todos os países da região pagavam tributos à China, em troca de reconhecimento, de proteção militar e assistência, quando de situações de crise. Em diferentes ocasiões, a China chegou mesmo a intervir, tanto política quanto militarmente, fosse a convite de Governos locais para restaurar a ordem, fosse por sua própria iniciativa para manter a estabilidade e a paz em suas fronteiras.

Cabe ressaltar que as relações da China com o Sudeste Asiático foram historicamente cordiais, marcadas pela busca constante do equilíbrio regional. Os chineses, sem nunca renunciarem a sua visão sinocêntrica do mundo, demonstravam determinação no sentido de pacificarem os “bárbaros” situados ao Sul de suas fronteiras, ao mesmo tempo em que procuravam transmitir-lhes suas normas de comportamento confucionista.

A moldura política pretendida pelo Império do Centro, contudo, era de caráter eminentemente cultural, sem o estabelecimento de presença política direta no Sudeste Asiático, sempre que seus vizinhos não representassem ameaça ao equilíbrio da área.

Nesta perspectiva, a influência criada pela China era expressa pela sua incontestável superioridade em termos de organização política e social e produção de normas éticas de procedimento executadas exemplarmente pelos próprios chineses, na convivência entre nações. Não se procurava o domínio econômico ou a conquista territorial dos Estados vizinhos, com o emprego da força. Como resultado, o Sudeste Asiático ti-

na a percepção constante da existência de uma potência regional a ser levada em conta, mas não permanentemente temida.

A razão principal para que a China exercesse papel estabilizador na área, portanto, era devida à adoção pelos países vizinhos de sistema político-social semelhante ao monárquico chinês. Suas economias funcionavam, também, de forma similar e, através de intenso intercâmbio comercial, eram complementares.

Não existe um padrão de coerência e continuidade que permita traçar a evolução histórica da área da Bacia do Pacífico, até o século XX, de acordo com a metodologia normalmente utilizada para o estudo do progresso de civilizações ao redor do Mediterrâneo e do Atlântico². Isto é, enquanto a China simplesmente encarava os Estados ao Sul de suas fronteiras como a periferia de seus domínios, naquelas outras partes do mundo desenvolvia-se intenso intercâmbio e trocas de influência, entre formações sociais cujo peso político variou através dos séculos, ora se equivalendo, ora uma superando a outras mas, sempre, interagindo.

O interesse dos chineses pela “bacia” do oceano que banha seu país, por outro lado, variou muito em intensidade, no decorrer do tempo. Nunca houve uma visão estratégica ou de conjunto com respeito à “Nanyang”. O nome “Pacífico” só foi cunhado no século XVI, por Fernando Magalhães, após ter navegado por mares bem mais agitados, em seu entender.

A partir do século XV, portanto, começa-se a notar a emergência de uma ordem em que a China desempenhava papel dominante, bem como servia como fonte de inspiração para a organização política dos Estados situados ao Sul de suas fronteiras. A harmonia deste esquema, contudo, começa a ser desestruturada a partir da chegada dos europeus ao continente asiático, conforme será analisado na próxima coluna.

² Gerald Segal, em “Rethinking the Pacific”, Clarendon Press, Oxford, 1990, pag. 3, analisa as dificuldades metodológicas para o estudo da evolução da Bacia do Pacífico.

Israelenses e palestinos: os difíceis caminhos para a paz

Carmen Lícia Palazzo de Almeida*

As negociações para a paz no Oriente Médio, que tiveram o melhor de suas esperanças depositadas nos acordos de Oslo de 1993 encontram-se atualmente em um impasse que dificilmente pode ser creditado apenas ao gesto provocativo de Ariel Sharon ao visitar, em 28 de setembro último, acompanhado de seguranças, o local da Mesquita de Aqsa no Monte do Templo.

Na realidade, desde o assassinato de Yitzhak Rabin diminuíram as possibilidades de uma trégua entre a direita e a esquerda israelenses, trégua esta que objetivaria algumas medidas práticas para deter a expansão da ocupação judaica em territórios reivindicados pelos palestinos. Posteriormente, a eleição de Netanyahu abriu espaço para o retorno às pretensões de um Grande Israel, já que o discurso expansionista servia também para encobrir os problemas internos que o primeiro-ministro enfrentava, associados a acusações de corrupção e de má administração.

Mas é importante lembrar que tem se desenvolvido em Israel uma forte corrente política, da qual participam muitos estudantes, jornalistas e professores universitários, favorável às negocia-

“É importante lembrar que tem se desenvolvido em Israel uma forte corrente política, da qual participam muitos estudantes, jornalistas e professores universitários, favorável às negociações de paz.”

ções de paz. Os discursos oficiais estão longe de dar espaço a estas vozes que contam com o apoio de alguns grupos palestinos. O escritor Marek Halter, que tem sua obra publicada na França e foi um dos articuladores das negociações de Oslo lidera manifestações importantes que retratam este outro lado da sociedade civil israelense, contrária às políticas de ocupação.

Tom Segev, conceituado jornalista em Israel, lembrou recentemente em entrevista a *Tikkun* (órgão de imprensa judaica de esquerda nos Estados Unidos) que a proposta de Barak, oferecendo aos palestinos uma razoável quantidade de território, esbarra no problema

de que as terras não são contíguas, mas totalmente parceladas e separadas entre si por estradas sob controle do exército israelense. Uma oferta que sem dúvida não poderia ser aceita por Arafat, pois seu poder é frágil e ele já não conta com o apoio de muitos de seus liderados. Barak, sucessor de Netanyahu e participante das negociações de Camp David II em julho de 2000, enfrentou não apenas as críticas da direita israelense, que é contrária a medidas de retorno às fronteiras de 1967, mas também da esquerda, favorável à volta dos refugiados palestinos e até mes-

* Mestre e doutora em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

mo à criação imediata de um Estado, que teria maior credibilidade do que a atual Autoridade Palestina.

Outro dado fundamental a ser considerado é o de que a própria Autoridade Palestina tem se mostrado incapaz de unir sob sua liderança todas as facções que, teoricamente, deveria representar. O recente assassinato de Hissan Mekki, diretor da Televisão Palestina e muito próximo a Arafat, deixou claro que a população rejeita a presença de uma elite envolvida em corrupção — como era o caso de Mekki — enquanto a esmagadora maioria dos palestinos sofre constantes privações. O dado econômico é, aliás, fundamental, pois desde a assinatura dos acordos de Oslo os únicos beneficiários de algumas mudanças foram aqueles que estavam diretamente vinculados a Arafat. Os casos de enriquecimento de um dia para outro, de corrupção e de desmandos foram se acumulando, criando tensões internas importantes.

Sem dúvida o inimigo principal é Israel, mas cresce de maneira já incontrolável a oposição ao grupo de Arafat e as divergências internas podem dificultar ainda mais as negociações. Se Yasser Arafat tivesse aceito as propostas de Barak em Camp David II, recusando o direito de retorno aos refugiados, é provável que paralelamente à violência contra Israel viesse a eclodir também um início de guerra civil entre facções palestinas, já que ceder muito na mesa de negociações seria arriscar-se a perder mais ainda o apoio popular, o que já está ocorrendo.

À medida em que as discussões se aproxi-

mam de uma tentativa de solução para a soberania sobre Jerusalém há também um recrudescimento do caráter religioso da disputa. Enquanto o tema se restringe aos territórios ocupados, palestinos muçulmanos, cristãos e laicos formam um bloco único, contando muitas vezes com o apoio de israelenses contrários ao expansionismo. No entanto, ao ser tratada a questão de Jerusalém, a disputa se dá em termos de islamismo e judaísmo e os argumentos se afastam da lógica política para mergulhar na memória coletiva à qual ambas as partes se esforçam para dar contornos históricos.

A intermediação de lideranças externas, seja dos Estados Unidos, seja de outros países, esbarra sem dúvida nestes dados que inevitavelmente só poderão ser resolvidos pelas partes diretamente em litígio. Quando Bill Clinton sugeriu, durante recentes negociações, que os Estados Unidos transferissem sua embaixada de Tel Aviv para Jerusalém, estava cometendo um erro de avaliação acerca do conteúdo da disputa pela Cidade Santa. As decisões de ordem econômica, os problemas de infra-estrutura e até mesmo os novos traçados de fronteiras poderão, a médio prazo, ser solucionados com apoio de outros parceiros, eventualmente dos Estados Unidos, do Egito e da Jordânia. A retirada de Israel do sul do Líbano, impensável pouco tempo atrás, se fez sem maiores traumas. Mas o contencioso de Jerusalém, com toda a sua carga de um imaginário profundamente ancorado no âmago de dois povos, dificilmente encontrará uma solução simples, rápida e indolor.