

## Carta dos editores

O presente número de *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais* traz um painel instigante de análises sobre o momento internacional.

Alcides Costa Vaz nos oferece um balanço dos dez (primeiros?) anos do Mercosul, em uma análise que procura resgatar os objetivos iniciais do projeto de integração sul-americana para avaliar os seus resultados concretos. As demandas do aparelho de Estado brasileiro na área das negociações comerciais é o tema do artigo de Carlos Pio, ao que se soma, em uma perspectiva diferente, o artigo de Carlos Eduardo Vidigal sobre a contemporaneidade dos acordos comerciais. No presente número, dá-se também seqüência às análises sobre a política exterior do EUA sob a nova administração republicana – tema de Cristina Soreanu Pecequilo –, e sobre a região do Sudeste Asiático, que tem sido tratada neste boletim por Paulo Antônio Pereira Pinto. A edição de fevereiro-março se encerra com o inquietante artigo de Virgílio Caixeta Arraes sobre o novo papel reservado para o Estado nas relações internacionais contemporâneas.

MERIDIANO  
47  
Z

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de  
Conjuntura em Relações  
Internacionais

Nºs 10-11-12  
Abril-Maio-Junho – 2001



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Relações Internacionais e  
política externa do Brasil:  
uma perspectiva histórica  
*Paulo Roberto de Almeida*

A fundação das Repúblicas  
na China e o fator de  
instabilidade no Sudeste  
Asiático  
*Paulo Antônio Pereira Pinto*

As mudanças em curso na  
política externa norte-  
americana: *O caso do  
Iraque*  
*Cristina Soreanu Pecequilo*

O novo é o velho: o  
conservadorismo como  
força política na Itália  
*Virgílio Caixeta Arraes*

Mercosul: Um réquiem  
fora de hora e de lugar  
*Marcos Costa Lima*

El coro de la antipolítica  
*Edgardo Mocca*

Direitos Humanos e  
Relações Internacionais  
*Valerio de Oliveira Mazzuoli*

## Relações Internacionais e política externa do Brasil: uma perspectiva histórica

Paulo Roberto de Almeida\*

Integrado como território produtivo nos circuitos do capitalismo mercantil durante a fase da primeira globalização, que corresponde aos grandes descobrimentos europeus, o Brasil começa a se constituir como povo e como nação no curso de três séculos de colonização portuguesa. Não há estado ou poder político autônomo, daí a ausência de relações internacionais próprias, que não aquelas determinadas de modo reflexo pelo poder metropolitano.

A transferência da sede da monarquia opera uma primeira experiência de política externa, mas o sentimento nacional só se consolida a partir da constituição do Estado independente. A lenta afirmação de uma política exterior nacional se faz ao longo da segunda fase da globalização capitalista, quando ocorrem a primeira (máquina a vapor) e a segunda (eletricidade) das revoluções industriais de nossa era, que não mudam, contudo, o caráter primário-exportador da inserção econômica internacional do País.

No final do século XIX, a despeito de transformações econômicas ocorridas durante o Império, o Brasil se inseria na divisão internacional do trabalho da mesma forma como em seu início: como uma Nação dotada de afirmada vocação agrícola para o monocultivo de exportação, ainda que alguns produtos momentâneos — como a borracha, por exemplo — viessem a disputar a primazia ao café nessa

fase e no começo do século XX. A República trará poucas modificações a uma estrutura econômico-social essencialmente conservadora, não obstante a promissora experiência industrializadora de seus primeiros anos. O que a República introduz de novo são princípios alternativos de política externa, como o pan-americanismo, por exemplo, numa área em que o Império tinha mantido, ou sido mantido em, um relativo isolamento das demais repúblicas do continente. A afirmação da República se dá num terreno em que o legado monárquico não tinha ainda se esvanecido, sobretudo nos meios diplomáticos, ocorrendo mesmo alguns episódios “jacobinos”, no caso das intervenções estrangeiras durante a revolta da Armada, por exemplo.

Mas, do ponto de vista econômico, os problemas que passam a atormentar a jovem República eram os mesmos que tinham angustiado a jovem nação independente: o problema da mão-de-obra (desta vez como imigração) e os investimentos estrangeiros e os capitais de empréstimo, origem de monumental dívida externa que estaria sempre sendo jogada para a frente.

A questão financeira — com a negociação do *Funding Loan* de 1898 — e o problema da “defesa do café” (promoção comercial e propaganda no exterior) são os grandes assuntos da diplomacia econômica do Brasil nesse período, cuja inserção na divisão internacional do trabalho continua-

*“As alterações na correlação de forças sociais e na própria estrutura decisória do sistema político brasileiro, introduzidas pela Revolução de 1930 (e por seus desenvolvimentos subseqüentes), não poderiam, é claro, deixar de afetar a natureza dos relacionamentos externos do País, em escala ainda não experimentada até aquela conjuntura histórica”.*

\* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas, diplomata de carreira, ministro-conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington ([pralmeida@brasilemb.org](mailto:pralmeida@brasilemb.org); <http://pralmeida.tripod.com>). As opiniões veiculadas neste artigo não refletem o ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

ria sendo feita pelo simples lado da exportação primária. Tem início, assim, uma diplomacia do café, que continuaria durante todo o período de afirmação de nossa “vocação agrícola”.

### A era do Barão, 1902-1912

Os elementos relevantes do relacionamento externo nessa fase são os dos limites territoriais deixados em aberto pela nulifica o do Tratado de Madri, mediante o trabalho diplomático de delimita o das fronteiras ainda duvidosas. A figura proeminente nessa fase  , evidentemente, a do Barão do Rio Branco (1902-1912), verdadeiro patrono e elemento ideológico central no processo de forma o da moderna diplomacia brasileira. Outras questões proeminentes são a do equilíbrio no Cone Sul, problema indissociável da política americana conduzida pela Chancelaria, e a da participa o do Brasil nas conferências de paz de Haia. Na vertente econômica destacam-se os empréstimos para estocagem de caf e e o primeiro exemplo de “currency board” de nossa história econômica, com a cria o da Caixa de Conversão em 1906.

### A República dos bacharéis, 1912-1930

Essa República de “bacharéis”, que vai atravessar grosso modo todo o primeiro período republicano, tenta inserir o Brasil no chamado “concerto de na es”, inclusive pelo envolvimento na Primeira Guerra e na ulterior experiência da Liga das Na es, motivo de uma das grandes frustra es na história multilateral da diplomacia brasileira.

No que se refere às questões relativas   inser o do País no “concerto de na es civilizadas”, parecia evidente que o relacionamento político com as potências econômica e militarmente significativas não poderia se fazer em p  de igualdade, como a visão bacharelesca e jurisdicista das elites monárquicas e republicanas pretendeu, inutilmente, alimentar a ilusão durante um largo período. Desde as agruras do relacionamento com a Inglaterra vitoriana, passando pela participa o algo frustrada nas conferências de paz de Haia, até a experiência humilhante da Liga das Na es, o Brasil se ver  confrontado a posturas exter-

nas que iam do desprezo e da soberbia ao que — mais tarde e em outro contexto — se chamaria de *benign neglect*. Cabe destacar, porém, que, mesmo num contexto cultural ainda fortemente “colonizado” ideologicamente, a “república dos bacharéis” não se afastar , grosso modo, da missão já desenhada pelas elites da “monarquia ilustrada” no sentido de buscar, incessantemente, afirmar os interesses nacionais no quadro de um sistema internacional fortemente discriminatório em rela o a “potências menores”, na es anteriormente colonizadas, ou, enfim, forma es periféricas de uma forma geral.

### Crise e fechamento internacional: 1930-1945

Com a retra o da interdependência econômica global, nas crises político-militares e financeiras da primeira metade do século XX, o Brasil formula uma política externa própria, com o objetivo de aprofundar o desenvolvimento. A “era nacional” introduz, no cenário das rela es internacionais do Brasil, o que se poderia chamar de “mudança de paradigma”. As altera es na correla o de forças sociais e na própria estrutura decisória do sistema político brasileiro, introduzidas pela Revolu o de 1930 (e por seus desenvolvimentos subseqüentes), não poderiam,   claro, deixar de afetar a natureza dos relacionamentos externos do País, em escala ainda não experimentada até aquela conjuntura histórica. Apesar de que a diplomacia brasileira continua, por um certo tempo mais, a apoiar-se na tradi o bacharelesca e jurisdicista vinda do século XIX e sem embargo de que as preocupa es de seus quadros principais ainda estivessem marcadas por uma atitude “essencialmente ornamental e aristocrática” — para empregar uma terminologia cunhada por Hélio Jaguaribe —,   nessa fase que se passa de uma postura mais ou menos passiva em rela o ao sistema internacional dominante para uma tentativa de inser o positiva, e portanto afirmativa, nos quadros da ordem mundial em constru o.

O subperíodo   dominado pela redefini o de prioridades políticas e das alianças externas no contexto das crises da ordem política e econômica internacionais dos anos 1930, com dificuldades para a preserva o de escolhas aut nomas em face dos limites

objetivos — guerra e bloqueios — à atuação puramente diplomática. Elementos de destaque no contexto externo são constituídos pela crise econômica inaugurada pelo *crack* da bolsa de Nova York, em 1929, pela questão da dívida externa — na qual se observa uma moratória de fato, seguida de renegociação com os credores bilaterais — e, sobretudo, pela política de alianças e de equilíbrio pendular entre imperialismos rivais, entre os quais se destacam os Estados Unidos e a Alemanha nazista.

Em muitos países europeus e em diversas outras regiões do mundo civilizado se travava então uma surda (por vezes aberta) luta entre doutrinas ideológicas rivais, com destaque para as correntes fascistas e autoritárias e, em menor plano, os diversos movimentos de afiliação socialista ou comunista. No plano interno, não se pode deixar de notar os desafios insurrecionais comunista e integralista, em 1935 e 1938 respectivamente, que não deixaram de ter conexões internacionais bem marcadas. A guerra civil espanhola, na qual chegam a combater inclusive voluntários brasileiros — geralmente saídos do movimento aliancista de 1935 — epitomiza essa fase de intensos conflitos ideológicos e de apelos dramáticos à solidariedade inter-

nacional. No final do período, o Brasil define-se pela política de “grande aliança atlântica”, confirmada pela participação na Segunda Guerra Mundial e pelo alinhamento com as posições norte-americanas.

Persiste em filigrana, durante toda essa fase, uma consciência nítida das elites dirigentes em relação ao atraso material e tecnológico do País, mesmo se essa percepção ainda não tivesse sido conceitualmente definida nos termos da grande divisão entre desenvolvimento e subdesenvolvimento que vai mobilizar a agenda internacional no imediato pós-guerra e nas décadas seguintes. Em todo caso, grande parte das

energias da diplomacia varguista, no capítulo das relações econômicas externas, será mobilizada em função da necessidade de se lograr recursos financeiros e materiais para a instalação de uma usina siderúrgica no País, o que será alcançado mediante o apoio dos Estados Unidos à construção de Volta Redonda.

### Uma política exterior tradicional: 1945-1960

Essa fase tem início pela participação tentativa e parcial do Brasil na construção de uma nova ordem mundial, na conferência de Bretton Woods, em 1944,

a partir de quando a reorganização econômica do mundo é enquadrada pela luta entre os modelos rivais do liberalismo e do socialismo. Ela tem continuidade com a afirmação incisiva — já no segundo Governo Vargas — dos interesses nacionais no quadro inédito de diminuição dramática dos atores relevantes no plano internacional — em função da bipolaridade introduzida pela Guerra Fria — e, portanto, de redução simultânea das parcerias economicamente “rentáveis” nesse quadro de opções obrigatórias. Mas, a “opção americana” que então se desenha se faz também no contexto da emergência de uma diplomacia do “desenvol-

vimento”, que se afirmará plenamente na fase seguinte. Se, por um lado, a doutrina da “segurança nacional” define o sustentáculo ideológico da Guerra Fria, o Pan-americanismo, por outro, mobiliza os esforços da diplomacia para a “exploração” da carta da cooperação com a principal potência hemisférica e ocidental. É nesse quadro de barganhas políticas e de interesse econômico bem direcionado que o Brasil empreenderá sua primeira iniciativa multilateral digna de registro, a Operação Pan-Americana, proposta pelo Governo Kubitschek em 1958.

No plano econômico externo, é nessa fase que

*“O Brasil foi um dos articuladores mais ativos das propostas desenvolvimentistas que resultaram na criação, em março de 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), cujos objetivos eram, nada mais, nada menos, do que a revisão completa da arquitetura do sistema multilateral de comércio e a criação de mecanismos”.*

tem início a negociação dos primeiros acordos de produtos de base – café, cacau, açúcar, entre outros —, com a criação concomitante das organizações multilaterais setoriais que se ocupam desses produtos, ao mesmo tempo em que o Brasil suscita, em 1956, mediante a demanda formal de reestruturação das dívidas oficiais bilaterais, a criação de um foro de credores que mais adiante evoluirá para a constituição do Clube de Paris (1961). Ainda no terreno da diplomacia econômica multilateral, essa fase corresponde aos primeiros exercícios negociadores de política comercial no GATT, quando o Brasil renegocia sua adesão, em 1957, a partir da nova Lei Aduaneira e de reclassificação tarifária.

A política regional é marcada por uma certa ambigüidade entre o equilíbrio estratégico e o isolamento diplomático, visível sobretudo no relacionamento com o principal parceiro e rival, a Argentina, mas o quadro evolui, sobretudo a partir da era Kubitschek, para a superação da competição e sua substituição pela convivência e pela cooperação. Começa a ter voga, nessa época, sob a impulsão do economista argentino Raul Prebisch, o chamado “modelo cepalino”, isto é, a promoção do desenvolvimento nacional por meio de políticas ativas de industrialização, eventualmente mediante a cooperação econômica no contexto sul-americano e a promoção de esquemas de integração. Tais esforços, inclusive por um certo mimetismo em relação ao mercado comum europeu recentemente (1957) instituído, resultarão, em 1960, na criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC). No plano institucional interno, é também nessa fase que se completa a profissionalização da carreira diplomática, cujo acesso passa a se dar, desde 1946, por vestibular organizado pelo Instituto Rio Branco e na qual a ascensão funcional confirma mais intensamente o mérito do que o *background* familiar.

### **A política externa independente: 1961-1964**

A prática da política externa independente, em sua primeira modalidade nos conturbados anos Jânio Quadros-João Goulart, representa uma espécie de parênteses inovador num *continuum* diplomático dominado pelo conflito Leste-Oeste. O impacto da re-

volução cubana e o processo de descolonização tinham trazido o neutralismo e o não-alinhamento ao primeiro plano do cenário internacional, ao lado da competição cada vez mais acirrada entre as duas superpotências pela preeminência tecnológica e pela influência política junto às jovens nações independentes. Não surpreende, assim, que a diplomacia brasileira comece a repensar seus fundamentos e a revisar suas linhas de atuação, em especial no que se refere ao tradicional apoio emprestado ao colonialismo português na África e a recusa do relacionamento econômico-comercial com os países socialistas. A aliança preferencial com os Estados Unidos é pensada mais em termos de vantagens econômicas a serem barganhadas do que em função do xadrez geopolítico da Guerra Fria. Formuladores protagônicos dessa nova maneira de pensar foram políticos relativamente tradicionais como Afonso Arinos e San Tiago Dantas e alguns diplomatas de espírito inovador como Araújo Castro.

É nesse período que, ao lado da tradicional dicotomia Leste-Oeste, se começa a proclamar uma divisão do mundo ainda mais insidiosa, Norte-Sul, entre países avançados e países subdesenvolvidos. O Brasil foi um dos articuladores mais ativos das propostas desenvolvimentistas que resultaram na criação, em março de 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), cujos objetivos eram, nada mais, nada menos, do que a revisão completa da arquitetura do sistema multilateral de comércio e a criação de mecanismos — sustentação de produtos de base, sistema geral de preferências comerciais em favor dos exportadores de matérias-primas, não reciprocidade nas relações de comércio — suscetíveis de promover uma inserção mais ativa dos países em desenvolvimento na economia mundial. Quando a primeira sessão da conferência se realizava, em Genebra, o golpe militar no Brasil sinalizou, entretanto, um retorno a padrões mais tradicionais de política externa.

### **A volta ao alinhamento, 1964-1967**

O reenquadramento do Brasil no “conflito ideológico global” representa mais uma espécie de “pe-



dágio” a pagar pelo apoio dado pelos Estados Unidos no momento do golpe militar contra o regime populista do que propriamente uma operação de reconversão ideológica da diplomacia brasileira. Em todo caso, observa-se um curto período de “alinhamento político”, durante o qual a nova “diplomacia do marechal” Castelo Branco — em contraposição àquela resolutamente nacionalista aplicada por Floriano Peixoto durante a revolta da Armada — adere estritamente aos cânones oficiais do Pan-americanismo, tal como definidos em Washington: registre-se, numa sequência de poucos meses, a ruptura de relações diplomáticas com Cuba e com a maior parte dos países socialistas, assim como a participação de força de intervenção na crise da República Dominicana. A política multilateral e as relações bilaterais, de modo geral, passam por uma “reversão de expectativas”, para grande frustração de parte da nova geração de diplomatas que tinha sido educada nos anos da política externa independente.

No plano econômico externo, a volta à ortodoxia na gestão da política econômica permite um tratamento mais benigno da questão da dívida externa, seja no plano bilateral, seja nos foros multilaterais do Clube de Paris ou nas instituições financeiras internacionais, como o FMI. É sintomático aliás que a única assembléia conjunta das organizações de Bretton Woods a realizar-se no Brasil, tenha tido por cenário o Rio de Janeiro da primeira era militar, em 1967, quando também se negocia a instituição de uma nova liquidez para o sistema financeiro internacional, o Direito Especial de Saque do FMI.

## Revisão ideológica e busca de autonomia tecnológica: 1967-1985

Mas, a postura de princípio favorável a uma política exterior de tipo “tradicional” ou a aceitação indiscutida de regras diplomáticas caracterizadas pelo “alinhamento incondicional” às teses do principal parceiro ocidental vinham tendo cada vez menos vigência no Brasil contemporâneo, mesmo no regime dos militares adeptos da doutrina da segurança nacional. Basicamente, essas atitudes apenas se manifestaram nos primeiros anos do pós-guerra e no seguimento imediato do movimento militar de 1964, para serem logo em seguida substituídas por atitudes mais pragmáticas. A atitude “contemplativa” em relação aos EUA — partilhada igualmente pelos militares e pelas elites, de modo geral, durante a Guerra Fria — cede progressivamente lugar a uma diplomacia altamente profissionalizada, preocupada com a adaptação dos instrumentos de ação a um mundo em rápida mutação, e instrumentalizada essencialmente para o atingimento dos objetivos nacionais do desenvolvimento econômico.

Tem início, então, a participação plena do Brasil nos esforços de construção de uma “nova ordem econômica internacional”, com atuação destacada em todos os foros multilaterais abertos ao engenho e arte de uma diplomacia mais madura e liberta das alianças exclusivas da Guerra Fria. O período pode ser caricaturalmente identificado com a “diplomacia dos rótulos”, que efetivamente se sucedem entre 1967 e 1985, a saber: (1) “diplomacia da prosperidade” ainda no Governo Costa e Silva;

*“As mudanças de ordem política, econômica e diplomática nas relações internacionais do País, neste período recente, são tão variadas, e de tal magnitude — tanto as surgidas internamente como as induzidas de fora —, que qualquer tentativa de levantamento das “questões relevantes” nesta fase da história nacional correria o risco de deixar de fora problemas importantes de uma agenda externa crescentemente diversificada e extremamente complexa, seja no âmbito multilateral ou nos diversos planos bilaterais”.*

(2) “Brasil Grande Potência”, no período Médici; (3) “pragmatismo responsável”, sob a presidência Geisel; (4) “diplomacia ecumênica”, já no último governo militar desse ciclo, o de Figueiredo.

A despeito dessas classificações mais ou menos arbitrárias, tratou-se, basicamente, de uma “diplomacia do crescimento”, consubstanciada na busca da autonomia tecnológica, inclusive a nuclear, com uma afirmação marcada da ação do Estado nos planos interno e externo. Mas, observa-se também nesse período a confirmação da fragilidade econômica do País, ao não terem sido eliminados os constrangimentos de balança de pagamentos que marcaram historicamente o processo de desenvolvimento brasileiro: as crises do petróleo, em 1973 e 1979, seguida pela da dívida externa, em 1982, marcam o começo do declínio do regime militar.

### **Redefinição das prioridades e afirmação da vocação regional: 1985-2000**

Os elementos mais significativos da postura internacional do Brasil poderiam ser atualmente caracterizados pelos seguintes processos: redefinição das prioridades externas, com afirmação da vocação regional — processo de integração subregional no Mercosul e de construção de um espaço econômico na América do Sul —, opção por uma maior inserção internacional e aceitação consciente da interdependência — em contraste com a experiência anterior de busca da autonomia nacional —, com a continuidade da abertura econômica e da liberalização comercial, no quadro de processos de reconversão e de adaptação aos desafios da globalização. A diplomacia passa a apresentar múltiplas facetas, que não exclusivamente a de tipo bilateral ou aquelas de ordem estritamente profissional corporativa: são elas a regional, a multilateral (principalmente no âmbito da OMC) e a presidencial.

As mudanças de ordem política, econômica e diplomática nas relações internacionais do País, neste período recente, são tão variadas, e de tal magnitude — tanto as surgidas internamente como as induzidas de fora —, que qualquer tentativa de levantamento das “questões relevantes” nesta fase da história nacional correria o risco de deixar de fora problemas importantes de uma agenda externa crescentemente

diversificada e extremamente complexa, seja no âmbito multilateral ou nos diversos planos bilaterais. Mencione-se, por obrigatoria, a questão nem sempre bem colocada da “opção” entre uma “política externa tradicional” — por definição “alinhada” — e uma “política externa independente”, problema dramatizado por anos de enfrentamento bipolar no cenário geopolítico global. Superando, contudo, o invólucro “ideológico” da postura externa do País nesse período, e mesmo os diversos “rótulos” com os quais se procurou classificar a diplomacia da era “militar”, assume importância primordial, independentemente da postura política particular de cada Governo frente aos desafios do cenário internacional, a questão do desenvolvimento econômico, verdadeiro *leit motiv* da diplomacia brasileira contemporânea.

A política externa brasileira, desde os anos 50 pelo menos, foi basicamente uma política econômica externa, mesmo se problemas de ordem regional (rivalidade com a Argentina), de tipo político-ideológico (desafio insurrecional segundo o modelo “castrista”) ou de cunho social-humanista (direitos humanos, por exemplo) ocuparam frações significativas da agenda diplomática em momentos determinados desse período. Sem praticamente nenhum tipo de exceção, todas as grandes questões de política interna do País — industrialização, capital estrangeiro, política energética e de “segurança nacional” (começando pelo petróleo, passando pelo programa nuclear e chegando à política de informática), modernização tecnológica etc. — são também, e antes de mais nada, questões de política externa da Nação.

São essas as questões — acrescidas de algumas outras que delas derivam: dívida externa, meio ambiente, exportações de artigos militares etc. — que estão no centro das relações internacionais do Brasil contemporâneo e que, como tais, devem conformar o próprio “menu” de um estudo global das relações internacionais do País. Uma outra questão, mais recente, mas que faz parte igualmente da agenda econômica “externa” da Nação, veio a elas se juntar em forma permanente: a política de integração regional, em especial o processo de constituição de um mercado comum no cone sul americano.

Ainda que esta última *issue* diplomática tenha resultado, basicamente, de uma opção de *public policy*

cuja natureza foi fundamentalmente política — e mesmo “geopolítica”, no bom sentido da palavra —, isto é, a decisão tomada, ao concluir-se o período militar, de encerrar a tradicional postura de conflito e de concorrência com a Argentina para substituí-la por uma de cooperação e de integração, essa questão representa, igualmente, um capítulo específico, ainda que inédito, da densa agenda brasileira no campo das relações econômicas internacionais. Ela é uma vertente, provavelmente a mais importante na atualidade, da já chamada “diplomacia do desenvolvimento”.

Assim como a industrialização e a modernização econômica do País foram perseguidas de maneira persistente, desde longas décadas, pela sociedade em seu conjunto, a integração regional passa a fazer parte do horizonte histórico futuro da nacionalidade. Num mundo em rápida mutação, com cenários geopolíticos e geoeconômicos ainda não totalmente claros, a opção de política regional adotada pelo Brasil passa a conformar um dos pontos mais importantes de sua agenda internacional. Como tal, essa questão deve figurar em posição de destaque em qualquer estudo que se empreenda, doravante, sobre as relações internacionais do Brasil. Nova fase de inserção econômica internacional, com a redefinição de algumas linhas de sua política externa (integração subregional), se define no bojo da terceira fase da globalização capitalista, que corresponde igualmente a um processo de grandes transformações na economia e na sociedade brasileiras.

Finalmente, nenhum estudo das relações internacionais do Brasil poderia descurar a perspectiva propriamente globalizante — e “primariamente” comparatista — consistindo em pensar sua inserção num sistema internacional cujas bases de funciona-

mento estão em processo de transformação acelerada. Não está ainda totalmente claro que estrutura de tomada de decisões políticas, em nível mundial, e que conformação precisa, em termos de sistema hierarquizado (ainda que segundo novos princípios), terá a ordem emergente atualmente, que passa a substituir o cenário bipolarizado enterrado ao mesmo tempo em que se cobre de terra o caixão do socialismo mundial.

Em todo caso, essa “nova ordem” já não mais consistirá, apenas, de duas superpotências, algumas potências médias e vários Estados “emergentes”. Os fenômenos de “globalização” — não apenas restrito à internacionalização dos circuitos produtivos — e de “regionalização” — com a formação de blocos econômicos e políticos em diversas regiões do planeta — prometem introduzir novas variantes nos modelos até aqui conhecidos de sistema internacional, tais como referidos anteriormente: o modelo dos impérios universais, o das cidades-Estado comerciais e o moderno sistema de Estados. O cenário histórico futuro indica, previsivelmente, que o estudo das relações internacionais de um País como o Brasil terá de trabalhar, durante um certo tempo ainda, com os conceitos de “Estado periférico” e de “potência média”. Ainda assim, o padrão de relacionamento de um Estado desse tipo com os atores principais do sistema internacional, bem como o peso específico de nações “periféricas” na estrutura do poder mundial sofrerão mudanças significativas em direção do horizonte 2000. Nesse sentido, uma reflexão comparada sobre as tendências de desenvolvimento dos Estados médios, com base nos elementos de análise já disponíveis, poderá contribuir a uma melhor compreensão da agenda diplomática de um país-continente como o Brasil.

### *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](mailto:editoria@relnet.com.br), indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.



## Relações econômicas internacionais do Brasil, 1500-1890

Períodos	Produção principal	Região dominante	Mão-de-obra mobilizada	Centro econômico	Relações econômicas internacionais, processos relevantes na área econômica
1500-1580	pau-brasil, produtos da floresta	Mata atlântica, costa do Nordeste	Índios	feitorias e entrepostos na costa, sesmarias	Incorporação das novas terras aos circuitos mercantis; produtos exóticos; exercício do monopólio português e tentativas de usurpação por outras potências europeias
1580-1670	açúcar, tabaco, pecuária	Nordeste	Índios e escravos negros, tropeiros	Salvador	Estabelecimento do pacto colonial: exclusivo econômico metropolitano; regime do tráfico, monopólios de Estado e das companhias de comércio; dominação espanhola e invasões estrangeiras; expansão do território
1670-1790	ouro e pedras preciosas, açúcar	Minas Gerais, costa do Nordeste	Escravos, faiscadores, trabalhadores livres	Salvador, Ouro Preto, Rio de Janeiro	Desenvolvimento da economia interna (minas, pecuária, algodão); concessões de Portugal à Inglaterra; opressão fiscal da metrópole, quebra de monopólios pelas reformas pombalinas; esgotamento da economia do ouro
1790-1830	algodão, café, pecuária	vários arquipélagos econômicos	Escravos, primeiros colonos	Rio de Janeiro	Processo da independência, abertura dos portos, tratados desiguais com a Inglaterra, desenvolvimento das primeiras atividades fabris, expansão do café na região fluminense e da criação no Sul; primeiro Banco do Brasil
1830-1850	café, algodão	Sul, Sudeste,	escravos, ainda poucos imigrantes	Rio de Janeiro, São Paulo	Diversificação da economia, empréstimos externos; primeiras siderúrgicas, contestação e recusa dos tratados de comércio; livre navegação no Prata; tráfico sob pressão, estagnação da economia açucareira; déficits comerciais, primeira tarifa protecionista
1850-1890	café, borracha, pecuária	Sul, Sudeste, Amazônia	colonos europeus, brasileiros, primeiros operários	São Paulo, Rio de Janeiro	Dominação econômica do café, surto temporário do algodão, começo do boom da borracha, desenvolvimento da infra-estrutura (ferrovias, telégrafos), investimentos estrangeiros, forte imigração europeia; alternância de tarifas protecionistas e liberais; declínio da hegemonia econômica britânica, diversificação de parceiros e começo da presença norte-americana; superávits comerciais; ati-vidades fabris em diversos centros urbanos

Fonte: Paulo Roberto de Almeida, *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (em fase de publicação).

## Relações econômicas internacionais do Brasil, 1890-2000

Períodos	Produção principal	Região dominante	Mão-de-obra mobilizada	Centro econômico	Relações econômicas internacionais, processos relevantes na área econômica
1890-1920	Borracha, café, algodão, surtos iniciais de industrialização	Amazônia, Sudeste, Nordeste	seringueiros, agricultores, operariado fabril	São Paulo, Manaus, Belém	Boom da borracha propicia ganhos a proprietários de seringais, comerciantes e compradores estrangeiros (a Amazônia se internacionaliza, antes de entrar em decadência); surto industrializador no Sudeste atrai investimentos diretos estrangeiros em serviços e na manufatura; política comercial protecionista; começo da "relação especial" com os Estados Unidos e do declínio da preeminência britânica; diplomacia do café e empréstimos para sustentação do produto.
1920-1940	O café torna-se predominante; industrialização errática	Sudeste; crescimento industrial em São Paulo	Operariado paulista; emergência da burguesia industrial	São Paulo como centro industrial, Rio de Janeiro como centro financeiro	Diplomacia do café determina o essencial da política externa; empréstimos externos para estabilização da produção começam a ser feitos na praça de NY; passagem da hegemonia britânica para a norte-americana (aumento dos investimentos diretos de firmas dos Estados Unidos).
1940-1964	A industrialização ocupa o centro das políticas econômicas do Estado	Sudeste; esforços de incorporação de regiões mais afastadas à economia nacional	Operariado fabril de SP; expansão das zonas de fronteira agrícola	Grande concentração do desenvolvimento no Sul	Diplomacia do desenvolvimento, com promoção da industrialização substitutiva; políticas de controle cambial e abertura seletiva ao capital estrangeiro (tentativa de relação especial com os Estados Unidos); promoção de acordos sobre produtos de base e de aquisição de equipamentos estrangeiros.
1964-1990	Autonomia econômica e tecnológica pela autarquia	Sudeste (indústrias de segunda geração);	Engenheiros, tecnólogos, homens de negócios	Expansão das conurbações mais desenvolvidas no Sudeste	Reinserção, num primeiro momento, nas correntes dominantes da economia capitalista, depois prosseguimento de caminho autônomo de capacitação tecnológica; esforços de exportação e de diversificação da base econômica; iniciativas nos terrenos nuclear e de tecnologias sensíveis, com surgimento de contencioso externo com principal parceiro hemisférico; acúmulo de grande dívida externa e de desequilíbrios setoriais e sociais; modernização econômica com pouco progresso social.
1990-2000	Produção diversificada; exportações de <i>commodities</i> , mas estrutura industrial avançada	Sudeste continua a concentrar metade do PIB nacional, mas ocorre um processo de interiorização do crescimento	Sociedade industrial e de serviços; mas a população ainda dispõe de baixo nível de educação formal	Ampliação do mercado para cobrir o Mercosul	Busca de inserção econômica internacional; tentativas de estabilização econômica, com avanços e fracassos; aumento considerável do PIB, mas continuidade de níveis pouco equitativos de distribuição de renda.  Avanços no processo de integração regional, mas baixo nível de coordenação de políticas econômicas.

Fonte: Paulo Roberto de Almeida, *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (em fase de publicação).

## Evolução conceitual da diplomacia econômica no Brasil, séculos XIX e XX

	Século XIX	Século XX
<b>Comercial</b>	Depois de exercício de livre-cambismo, Brasil adota política comercial própria, baseada na reciprocidade estrita; política comercial mais fiscalista do que industrializante; protecionismo oportunista ou ocasional; baixa proteção efetiva; as alíquotas tarifárias passam de <i>ad valorem</i> a específicas no período;	Política tarifária pragmática na maior parte do período; alta proteção efetiva; alíquotas retornam ao conceito de <i>ad valorem</i> ; protecionismo vinculado a objetivos industrializantes; revisão da política comercial como instrumento de desenvolvimento; adoção de perspectiva integracionista e possibilidade de livre-comércio no final do período;
<b>Financeira</b>	Fragilidade orçamentária do Estado obrigou a empréstimos para gastos correntes, pagamento de obrigações externas e aplicação em alguns projetos de desenvolvimento; dependência de banqueiros londrinos;  "diplomacia dos créditos externos" vinculada a objetivos geopolíticos do Brasil na Bacia do Prata (empréstimos ao Uruguai e Argentina);	Empréstimos comerciais, bilaterais e multilaterais vinculados a projetos de desenvolvimento; dependência dos mercados de capitais em determinados períodos; inadimplência ocasional; recurso ao FMI;  política de créditos externos vinculada a objetivos comerciais em países em desenvolvimento; <i>defaults</i> dos tomadores de créditos;
<b>Investimentos</b>	Precocidade patentária, acompanhamento dos progressos tecnológicos em curso na Europa e nos Estados Unidos; política reativa de atração de capitais produtivos e de novos inventos para o País; poucas reservas de mercado; ausência de critérios;	Política de desenvolvimento tecnológico associada a restrições patentárias; períodos de abertura e de fechamento em relação ao capitais estrangeiros; várias reservas de mercado e conceito de similaridade nacional; política substitutiva; nova lei de patentes no final do período;
<b>Força de trabalho</b>	Política de "braços para a lavoura", preservando o tráfico e a escravidão, e tímida política de atração de colonos "europeus" por falta de uma lei de terras; recusa de comerciantes ou de trabalhadores independentes;  política errática de atração de "colonos";	Sucesso na "importação" de imigrantes europeus, mas ainda prática de seletividade "racial" e profissional; pouca atenção à importação de "cérebros"; restrições crescentes; de importador a moderado "exportador" de mão-de-obra;
<b>Multilateral</b>	Brasil "presente na criação" das primeiras uniões de cooperação; precocidade na presença nos primeiros esforços de coordenação multilateral, mas pouca capacidade efetiva de influenciar as decisões das demais "potências" do concerto internacional;	Participação na elaboração na "ordem econômica" do século XX; presença em todos os foros relevantes; ativo relacionamento com os parceiros economicamente mais importantes; aumento progressivo da influência nos processos decisórios multilaterais;
<b>Institucional-funcional</b>	Burocracia "patrimonialista", com seleção elitista do pessoal diplomático; definição precoce de seção encarregada de temas comerciais; diplomatas negociam acordos e agentes consulares defendem interesses comerciais; ampla presença geográfica; processo decisório interativo com a elite política e com a área fazendária; representantes da classe política na chefia da Secretaria de Estado;	Estrutura funcional-burocrática profissionalizada; diplomatas com especialização econômica cobrem todos os aspectos da presença externa (absorção da carreira consular); ampliação da rede diplomático-consular no exterior; menor apelo político-partidário na direção do Itamaraty e menor osmose com a área fazendária; novos critérios de seleção do pessoal diplomático e dos padrões de mobilidade ascensional.

Fonte: Paulo Roberto de Almeida, *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (em fase de publicação).

# A fundação das Repúblicas na China e o fator de instabilidade no Sudeste Asiático

Paulo Antônio Pereira Pinto\*

Entre os séculos XV e XIX, na perspectiva desta segunda série de artigos, nota-se a emergência de uma ordem em que a China desempenhou papel dominante, bem como servia como fonte de inspiração para a organização política dos Estados situados ao Sul de suas fronteiras.

Tal esquema, conforme já analisado, foi gradativamente desestruturado a partir da chegada dos europeus ao continente asiático. Na medida em que milhões de chineses foram emigrando para o Sudeste Asiático, em fuga dos constantes conflitos internos e dificuldades econômicas e seu país, poderosos laços afetivos passaram a existir.

Com o fortalecimento do movimento de luta pró-republicano na China, os chineses de além-mar passaram a constituir valiosa fonte de apoio político e financeiro a ser cultivada pelo líderes revolucionários. A seguir, tais relações foram igualmente preservadas pelo Governo Republicano, instalado em 1912, em seus esforços para promover a reconstrução interna e estabelecer contatos com o exterior<sup>1</sup>.

Cabe mencionar, a propósito, que tendo sido o primeiro país asiático a adotar o regime republicano, a China passou a apoiar os esforços das nações do Sudeste Asiático no sentido de obterem independência

das metrópoles européias. Para tanto, os chineses efetuavam propaganda dos ideais nacionalistas e de luta anti-colonial, ao mesmo tempo em que forneciam ajuda material aos incipientes movimentos de libertação.

A identidade de interesses continuou a perdurar, no início da década de 1940, quando a luta de resistência dos chineses contra o expansionismo japonês coincidiu com iguais esforços então desencadeados no Sudeste Asiático, também vítima da agressão nipônica. Os chineses de ultramar tiveram papel de destaque, tanto como participantes diretos quanto como fornecedores de recursos para a guerra contra o Japão, na China e ao Sul de suas fronteiras<sup>2</sup>.

Pouco alterou-se, por outro lado, a visão que os dirigentes chineses historicamente tiveram com respeito a seus vizinhos na área de Nanyang. Com o crescente estabelecimento de fortes comunidades de origem chinesa no Sudeste Asiático, Pequim passou a considerar ainda dispor de autoridade política para mobilizar, quando julgasse necessário, aquelas populações em favor de interesses da China. Esta continuava a acreditar-se centro de irradiação a influenciar, agora, aquela região no sentido da luta anti-imperialista, segundo palavras de ordem ditadas da capital chinesa.

*“Com o fortalecimento do movimento de luta pró-republicano na China, os chineses de além-mar passaram a constituir valiosa fonte de apoio político e financeiro a ser cultivada pelo líderes revolucionários”.*

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

<sup>1</sup> A respeito da divulgação dos ideais nacionalistas chineses através do Sudeste Asiático, ampla análise é feita em “The New Asia”, A Mentor Book, publicado pela “The New American Library”, 1965. Vide capítulo “Southeast Asia in the Twentieth Century”, por Guy West, pag. 300.

<sup>2</sup> “Singapore – 1941-1942”, por Masanobu Tsuji, Oxford University Press. 1988. O autor foi o militar japonês encarregado de traçar e executar a estratégia de ocupação da Península Malaya, durante a Segunda Guerra Mundial. Seu relato contém importantes revelações quanto à participação das comunidades chinesas na luta contra os invasores.

Tal avaliação, contudo, deixou de ser correspondida pelas nações do Sudeste Asiático, que já não viam mais a China como modelo a ser imitado, desde o início da ocupação européia, em meados do século XIX. A China falhara como protetora contra aqueles colonizadores, que haviam demonstrado ter maior poder militar e de organização. O exemplo a ser então copiado era o das potências coloniais ocidentais e o soviético.

A interrupção dos contatos governamentais destruiu, igualmente, os laços existentes entre Pequim e as autoridades institucionais naquela parte do mundo. Ainda durante o período da Segunda Guerra Mundial, o Governo Nacionalista chinês, apesar da retórica de condenação ao imperialismo colonial europeu, aliara-se aos britânicos e franceses, contra os japoneses. Com o término do conflito, os dirigentes

da China concordaram com a retomada das antigas colônias por aquelas metrópoles.

Chega-se, então, à fundação da República Popular da China, em 1949. A ampla divulgação externa dos desenvolvimentos internos e a aliança de Pequim com Moscou passaram a mudar a imagem cultivada no Sudeste Asiático de uma China voltada para si própria e pacífica. Começa a mudar a moldura política de estabilidade formada pelo relacionamento entre aquele país e sua fronteira austral.

Surge o problema real e concreto criado pela existência de insurgentes, de origem étnica chinesa e filiados a partidos comunistas ditos de inspiração maoísta. A RPC procura exportar, de forma ameaçadora, sua revolução para os países situados ao Sul, tornando-se, assim, na década de 1950, fator de instabilidade para toda a região.



## 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>



## As mudanças em curso na política externa norte-americana: *O caso do Iraque*

Cristina Soreanu Pecequilo\*

Completando dois meses, a presidência George W. Bush já deixou a posição defensiva que caracteriza os primeiros dias de qualquer nova administração e investe pesadamente em seus projetos. Passando do discurso à ação, Bush conseguiu a aprovação inicial na Câmara para o corte de impostos, estando dependente de uma decisão do Senado. A despeito de sinais de que a economia está desacelerando e de propostas intermediárias que correlacionariam a diminuição de impostos a um gatilho que acompanhasse a evolução das contas públicas, lembrando-se dos déficits produzidos por políticas reaganianas semelhantes, Bush não tem aberto mão de suas posições. Além disso, começam a surgir alterações de política externa, com a rediscussão de prioridades estratégicas frente ao Iraque e à península coreana. Neste artigo, abordaremos a questão iraquiana, seguindo-se, em uma outra oportunidade, as Coreias.

Em fevereiro último, quebrando uma trégua de mais de dois anos, os EUA e a Grã-Bretanha bombardearam a zona de exclusão aérea. Como justificativa, apresentou-se o fato de que o Iraque estaria desenvolvendo sistemas de defesa e radares de tecnologia avançada que ameaçariam as patrulhas americanas e britânicas. Simbolicamente, podemos dizer que esta operação representou a primeira demonstração de força palpável da liderança republicana e uma comemoração peculiar para o aniversário de uma década da Guerra do Golfo, da qual o atual Secretário de Es-

tado Collin Powell e o pai do novo presidente tomaram parte. Porém, esta recente operação, somada às declarações e à viagem recente de Powell ao Oriente Médio demonstram que o Iraque é apenas parte de

um problema maior que envolve duplamente a estabilidade regional (estando incluído o processo de paz Israel/Palestina) e as disputas de poder internas dentro do partido republicano para a definição da agenda externa.

Começando pela estabilidade regional, permanecem presentes as contradições que estiveram na origem e no encerramento da Guerra do Golfo e na parceria entre os EUA e os países árabes. Paradoxalmente, a Operação Tempestade do Deserto é percebida como um sucesso e um fracasso. Em termos de sucesso, destaca-se a unidade e a capacidade de ação da coalizão e a liberação do Kuwait, e de fracasso,

a permanência de Saddam Hussein no poder e o seu refortalecimento gradual a despeito das sanções impostas desde 1991. Econômica e estrategicamente, o objetivo destas políticas era levar o regime iraquiano ao isolamento dentro da comunidade internacional. No médio prazo, como resultado, Hussein e seus aliados seriam enfraquecidos provocando a sua derrubada do poder e o início de uma transição pacífica de governo. Todavia, esta lógica demonstrou-se falha e os embargos ineficientes.

As inspeções das Nações Unidas nunca tiveram a capacidade de afirmar qual era a capacidade militar iraquiana e de verificar com qual velocidade o

*“As inspeções das Nações Unidas nunca tiveram a capacidade de afirmar qual era a capacidade militar iraquiana e de verificar com qual velocidade o regime pode reconstruir suas forças armadas. Existe, ainda, uma grande indefinição sobre a posse de ADMs, químicas, biológicas ou nucleares”.*

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

regime pode reconstruir suas forças armadas. Existe, ainda, uma grande indefinição sobre a posse de ADMs, químicas, biológicas ou nucleares. Adicionalmente, as Nações Unidas, pressionadas pelo discurso humanitário de que as sanções econômicas estariam afetando o povo e não o governo iraquiano, criaram o programa “Petróleo por Alimentos”. Neste programa, o Iraque poderia vender petróleo, desde que os recursos obtidos fossem direcionados para a compra de alimentos e remédios sob a supervisão da ONU. Como no caso das inspeções militares, a ONU não é capaz de assegurar a aplicação correta destes recursos, também não impedindo a reaproximação econômica do Iraque com outros países. Assim, em dez anos, não somente Hussein continuou no poder, como pode reconstruir sua capacidade militar e romper gradualmente o isolamento imposto.

O Iraque mantém laços e acordos com Estados árabes, dentre eles, Síria e Egito, havendo também parcerias com a Europa. Apesar de terem apoiado a coalizão anteriormente, os países árabes não compartilham de todas as posições americanas. Além da simpatia que Hussein atrai (especialmente entre os palestinos e os mais radicais) devido a suas posições autônomas frente ao ocidente, existe um certo distanciamento e desconfiança, cujas raízes encontram-se na associação que se costuma fazer entre Israel e EUA. A expectativa, no caso do processo de paz, é identificar como os republicanos equilibrarão os interesses de Israel e de palestinos, barrando a escalada de violência e o extremismo de ambos. Os países árabes tem uma visão mais pragmática da posição do Iraque regionalmente. Políticas como o “Ato de Liberação do Iraque” que visa fortalecer a oposição iraquiana e incentivar a derrubada de Hussein são vistas como extremamente intrusivas, temendo-se o surgimento de um vácuo de poder na área.

Inclusive, uma das hipóteses levantadas para explicar por que os aliados não invadiram Bagdá na Operação do Golfo refere-se justamente ao risco de desequilíbrio que seria causado por uma transição de poder no Iraque (a outra explicação referia-se à Síndrome do Vietnã). Frequentemente, sugere-se a

imagem de que o ocidente não poderia arriscar que o Iraque mergulhasse em uma guerra civil, cujo desenvolvimento e resultado poderiam levar ao fortalecimento de setores fundamentalistas, similar ao acontecido no Afeganistão. Curiosamente, os talebans que hoje são citados como radicais extremistas, criticando-se suas ações como a destruição dos Budas, o tratamento dado às mulheres e aos cidadãos, foram aliados do bloco ocidental na época da Guerra Fria (EUA e Grã-Bretanha), da mesma forma que Hussein. Opondo-se, respectivamente, à antiga União Soviética e ao Irã, tanto o taleban como Saddam se beneficiaram de recursos financeiros e armamentos, depois “passando para o outro lado”. No caso do Iraque, a lógica indica que melhor um inimigo conhecido do que um desconhecido.

Dentro deste contexto, os EUA já sinalizaram seu interesse em repensar a política para o Iraque. Como no caso das sanções à Cuba, os EUA estão cada vez mais isolados, revelando-se o esvaziamento das posturas existentes. Em sua passagem pelo Oriente Médio e em discurso perante o Senado, Collin Powell, reconhecendo as falhas dos regimes atuais e o seu desgaste, manifestou a necessidade de redirecionar seu foco. A proposta caminha no sentido de relaxar as sanções econômicas, o que impediria Saddam de fazer uso da cartada humanitária, enquanto aprofundaria o controle multilateral sobre os esforços militares iraquianos, visando coibir o desenvolvimento das forças convencionais e a proliferação das ADMs. Tal proposta foi bem recebida entre os aliados americanos, árabes e ocidentais, que desejam aprofundar os laços comerciais com o Iraque, sem abrir mão de pressionar Hussein militarmente.

Contudo, nos EUA, as reações foram diferentes e Powell já está sendo criticado pelos mais conservadores. No caso, ressalta-se que o relaxamento do embargo, mesmo se combinado com o endurecimento estratégico, permitiria a Saddam maior margem de manobra. Sugere-se a incompatibilidade entre as duas visões, devendo-se manter a atual política de contenção e investir em sua ampliação. O perigo representado pelo Iraque, assim como pelos demais

“Estados bandidos” como Coréia do Norte, Líbia e Irã, é sempre maximizado por estes setores e instrumentalizado como forma de manter os gastos militares em níveis elevados. Um dos principais projetos de Bush, a instalação do sistema de defesa anti-mísseis, tem nestes países e suas políticas de proliferação a sua razão central e posturas que relativizem o risco representado por estes inimigos do pós-Guerra Fria encontrarão oposição. Com isso, apesar do discurso unificador, estão começando a aparecer diferenças centrais de posição entre os falcões e as pombas republicanas, indicando-se uma falta de identidade entre o grupo de Powell e o de Dick Cheney e Rumsfeld.

Agressivos e tradicionalistas, os falcões demandam a manutenção e aprofundamento da posição agressiva frente ao Iraque e ao sistema internacional em geral. O Secretário de Estado, devido a sua

postura mais cooperativa, tem sido classificado de pomba, isto é, mais liberal e condescendente, falando-se na fraqueza de sua personalidade na mídia e entre os setores políticos. Como prova desta fraqueza, reapareceram discussões sobre o papel de Powell no Golfo, sugerindo que ele foi inicialmente contra a Operação Tempestade no Deserto e a invasão de Bagdá. Assim, completa a fase de transição inicial do governo, revelam-se fissuras entre os conservadores, antes abafadas pela disputa eleitoral. Tal fato, somado à inexperiência diplomática de Bush, tem dificultado a criação de consensos e poderá gerar impactos negativos sobre a liderança caso posturas únicas não sejam demonstradas no cenário mundial, embasando o discurso do “internacionalismo diferenciado”. Afinal, para a sustentação da hegemonia no longo prazo é preciso mais do que meramente concordar em reescrever o legado democrata.



## ***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](http://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.

## O novo é o velho: o conservadorismo como força política na Itália

Virgílio Caixeta Arraes \*

Alguns anos depois do fim da Guerra Fria, houve a volta da esquerda “renovada” ao cenário político na Europa. Presumidamente mais maduros e mais moderados, seus defensores propunham como prática política a adoção combinada de valores capitalistas e socialistas, em uma mixórdia alcunhada de *Terceira Via*, que variaria de país a país em seu grau de combinação, tendo sido estruturada ideologicamente no novo trabalhismo britânico, de Tony Blair.

Logo, haveria no poder uma onda dessa nova vertente, que passaria pelas principais nações européias: Grã-Bretanha, Alemanha, França e Itália. Contudo, a estupefação logo abarcaria os eleitores europeus. Ao conquistar ou retomar o poder, a nova esquerda européia mostrou-se de um pragmatismo, que beirou a esterilidade e o cinismo, ao não propor novas intervenções na prática política, em face de tantos problemas acentuados na esfera social, no pós-Guerra Fria. Questões como imigração, desemprego, demografia, meio ambiente, política econômica etc foram tratadas de modo quase similar aos dos governos anteriores, de cunho conservador, demonstrando a falibilidade prática e teórica dessa nova vertente de esquerda.

Ante isso, o eleitorado inclina-se para a volta da velha direita, que seria mais legítima, à medida que não mascararia suas práticas com o “algo novo”. Assim, a decepção instala-se, gerando um caráter de apatia, com a diminuição da participação da população

no processo político e com a aceitação de velhas práticas, permitindo maior tolerância a posturas políticas outrora consideradas rançosas e ultrajantes. Nessa semana, o eleitorado italiano estará prestes a ratificar estas velhas posturas.

Em fevereiro deste ano, Silvio Berlusconi, ex-Primeiro Ministro italiano, declarou à imprensa espanhola, após visitar o Primeiro-Ministro Jose Maria

Aznar, que preferia vender suas propriedades e afastar-se de sua intensa vida empresarial a renunciar à política. Se assim o fizesse, não haveria a possibilidade de choque de interesses entre o homem público e o homem de mercado. Messiânico, Berlusconi afirmou que seu objetivo era o de salvar seu país, dado que, segundo suas palavras, ele seria o melhor estadista da Europa e do mundo. Sua postura é reflexo do sucesso eleitoral dos partidos que compõem a sua

aliança, a Casa das Liberdades. Estes, na eleição de maio do ano passado, obtiveram os governos regionais do Norte e mais alguns no Sul.

Silvio Berlusconi é uma personagem singular da recente história italiana. É o mais rico da Itália e, segundo a revista norte-americana *Forbes*, o décimo segundo do mundo, com um patrimônio pessoal em torno de treze bilhões de dólares. Sua atividade empresarial, iniciada como construtor, em 1977, é a segunda maior do seu país, perdendo apenas para a Fiat da família Agnelli, e abrange, por exemplo, desde o grupo Fininvest, que controla três estações televisivas

*“O sucesso da direita italiana, encabeçada hoje pelo maior empresário do país, é reforçado pela ausência de um projeto estável por parte de seus opositores, a coligação Oliveira, que esteve durante algum tempo no poder central”.*

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

– com sessenta por cento das verbas publicitárias do país –, passando pelo clube de futebol Milan, até a maior editora do país, a Mandadori. Transita ainda pelo setor telefônico e da internet. Além de polêmico, populista: em suas redes de TV, por exemplo, ele introduziu apresentações de *striptease*, programas de perguntas e respostas e novelas norte-americanas, de gosto duvidoso.

Ao ingressar na política, em 1993, levaria, para esse novo campo, seu estilo e suas características inconfundíveis. Fundou um partido político, a Força Itália, de direita, e chegaria ao cargo de primeiro-ministro em 1994, porém permanecendo apenas sete meses, em função de o partido da Liga Norte ter-lhe retirado o apoio, entre outros motivos, por causa de divergências sobre a reforma previdenciária.

Na época, poucos analistas políticos acreditavam que a Itália seria capaz de atender a todas condições para adotar o euro – atingiria isto apenas em 1998. Se havia dúvidas na parte econômica, havia-as também na política, a ponto de ter surgido dois anos antes a famosa Operação Mãos Limpas. Entre 1992 e 1997, cinqüenta e cinco mil pessoas foram investigadas, resultando que quinze mil delas seriam processadas judicialmente. Ela atingiria, inclusive, políticos ilustres de todas as vertentes ideológicas, como os ex-primeiro-ministros Giulio Andreotti e Bettino Craxi. Esta investigação ainda continua, porém, sem a mesma força e impacto, devido à morosidade do andamento dos processos, o que resultou em apatia para parte da população.

O sucesso da direita italiana, encabeçada hoje pelo maior empresário do país, é reforçado pela ausência de um projeto estável por parte de seus opositores, a coligação Oliveira, que esteve durante algum tempo no poder central. As dificuldades se iniciaram na própria formação da composição: enquanto a direita unificou-se, a centro-esquerda, encabeçada por Francesco Rutelli, ex-Prefeito de Roma, não conseguiu atrair os neocomunistas e, deste modo, formar uma frente antifascista.

O motivo da ausência de composição, para os neocomunistas, decorre da existência meramente de

grau de intensidade entre o ideário de Berlusconi e de Rutelli: ambos defendem mais liberalização da economia e cortes de impostos. Rutelli tem mais dificuldades no quadro eleitoral, à medida que sua coligação está no poder há quatro anos e mostrou-se bastante instável: quatro governos, com três primeiros-ministros.

Não apenas por dificuldades da centro-esquerda, mas também porque, sete anos depois, como no resto da Europa Ocidental, as eleições italianas não despertam tantas paixões ideológicas como nos anos anteriores. Diferentemente dos anos 70, por exemplo, em que cerca de setenta mil pessoas foram incriminadas por ligações com o terrorismo político e dos anos 80, em que ainda seis mil estariam envolvidos com esse tipo de atividade.

Do ponto de vista pessoal, Berlusconi, hoje, é refutado e, conseqüentemente, incomodado do exterior: o Juiz espanhol Baltazar Garzon, outrora algoz do ex-ditador chileno General Augusto Pinochet, solicitou permissão do Parlamento europeu para processá-lo por corrupção no setor televisivo.

Por outro lado, pode-se argumentar que respingam em Berlusconi os efeitos da Operação Mãos Limpas: responde em torno de dez processos, com condenações, em primeiras instâncias, por falsificação de balanço, corrupção e financiamento eleitoral ilícito. O único processo a ir até a fase final não lhe custou a perda de liberdade, porque, em face da demora, o Judiciário considerou o crime prescrito. Desta forma, o empresário pode-se apresentar à população como vítima de perseguições impostas por jornalistas e procuradores de esquerda.

Mais experiente, Berlusconi tenta retornar à chefia do governo, do qual foi defenestrado em 1994, apenas após sete meses à sua frente. O empresário tem ido a locais públicos e feito palestras sempre com seu plano de governo às mãos, que contém a síntese de seu pensamento – *A Itália que tenho em mente*. Além de um plano governamental, o empresário editou uma fotobiografia, que abrange toda sua vida e seria distribuída gratuitamente, com, presumidamente, a maior tiragem já vista na Itália:



doze milhões de exemplares, segundo o *Corriere della Sera*, o triplo da Bíblia, que é, anualmente, o livro mais vendido no país.

Embora o número real de exemplares não tenha sido divulgado, ele já fazia parte do *kit* de campanha entre seus simpatizantes. A publicação foi ironizada pela esquerda, que sentiu os efeitos e, desta forma, também publicou um balanço de cinco anos de gestão, em que procurou realçar os bons resultados da economia italiana.

Para retornar ao poder, seu arco de alianças foi o mais vasto possível: uniu todas as correntes conservadoras do país. De regionalistas, como a Chama Tricolor, da Sicília, e a Liga Norte, passando por neofascistas, Aliança Nacional, até dissidentes democratas-cristãos. Tudo em nome do anticomunismo. Esta coligação, em sendo vitoriosa, terá novas visões sobre questões ligadas à imigração e às minorias. Provavelmente, haverá a regionalização das políticas imigratórias, que seria regida por cotas locais, e abrangeria imigrantes com contratos prévios de trabalho. Esta descentralização administrativa pode ser estendida para outras esferas públicas.

A visão de mundo da aliança é liberal e, naturalmente, populista. Berlusconi, por exemplo, ao falar do Judiciário, o qual é constantemente desancado por ele, propõe simplificar leis civis e penais, para desafogar a rede processual. Na área econômica, a mesma forma: propugna por reduzir impostos, o que, de moto próprio, revigoraria a economia. A Casa das Liberdades advoga ainda medidas relativas ao combate do crescente trabalho informal, de maior estímulo ao ensino privado, apoio à instituição familiar tradicional e obras vultosas.

Berlusconi vai mais além ainda ao propor um aumento das aposentadorias, que hoje consomem cerca de 30% do orçamento. Curiosamente, desde

sua saída do poder, a questão previdenciária ainda não foi solucionada e é um dos maiores desafios políticos no país.

Diante do populismo e das suspeitas de conflitos de interesse, que poderão advir com a vitória da frente de Berlusconi, o Ministro das Relações Exteriores da Bélgica, Louis Michel, sugeriu que a União Européia adotasse sanções contra a Itália. Diante disso, o Presidente da Comissão Européia, o ex-Primeiro Ministro italiano Romano Prodi, pontificou que sanções só devem ser aplicadas *a posteriori*, ou seja, se o governo de Berlusconi comportar-se de modo oposto ao ideário da comunidade.

Michel, desatento da história recente do continente, esqueceu-se de que a União Européia teve de voltar atrás em relação à Áustria, que sofreu sanções *a priori*, em razão da presença do Partido da Liberdade, de extrema-direita, no governo. Tal gesto contribuiu para um sentimento antieuropeu no pequeno país, gerando o efeito diverso do esperado pela União Européia.

Ainda que forte na composição de sua ampla aliança eleitoral, após ser eleito primeiro-ministro, Berlusconi pode ter, novamente, o mesmo destino de antes, se não conseguir um modo de conciliar as divergências existentes entre seus apoiadores. Uma parte das forças, embora conservadoras, defende um Estado forte, o que se chocaria com as propostas neoliberais de outros ligados ao empresário. Some-se a isso, a disputa por uma maior autonomia das regiões, notadamente do Norte. Destarte, ainda que involuntariamente, a coligação Casa das Liberdades pode proporcionar, em um curto período, a separação de forças conservadoras, sem que haja, todavia, o surgimento de forças reais políticas alternativas, permanecendo o quadro político italiano inserido em um marasmo de difícil solução.



## Mercosul: Um réquiem fora de hora e de lugar

Marcos Costa Lima \*

Tendo em vista a última crise Argentina qual o futuro do Mercosul? Para responder a esta pergunta com propriedade é necessário estabelecer um conjunto de premissas capazes, inclusive, de explicar as razões da crise atual.

Em primeiro lugar é fundamental apontar a lenta mas gradual queda no nível de crescimento da economia norte-americana, a paralisia japonesa que já atinge quase uma década e os sinais do estancamento da economia européia – oscilações do euro, fraco desempenho alemão, em que pese o sucesso das políticas de alargamento da União Européia. Em segundo lugar, e não menos importante, a constatação de que tanto a economia argentina quanto a brasileira estão seriamente comprometidas por suas fragilidades externas, com dívidas públicas crescentes e déficits comerciais substantivos. A situação Argentina é muito mais grave em função do *currency board* estabelecido por Domingos Cavallo, o mesmo que armou a ratoeira a que o país está submetido e da qual não sairá sem uma desvalorização gradual, à elevada dolarização dos ativos do país. Em terceiro lugar, e decorrente do argumento anterior, as duas economias principais do Mercosul estão monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional(FMI) que, se por um lado evita quebraadeiras, exige sacrifícios sociais tremendos, gera desemprego e em nada alivia a origem maior do problema que é a restrição em dólar e a dívida pública que, para ser rolada, exige altos juros e entrada sistemática de dólar. Este encadeamento perverso de problemas exigiria políticas totalmente

*“É evidente, para quem leva em consideração na análise os aspectos geopolíticos da questão, que não interessa ao atual governo dos Estados Unidos, em uma conjuntura de antecipação da ALCA, o fortalecimento do processo Mercosul”.*

diversas, de desenvolvimento (distribuição de renda) e de consolidação de saldos sistemáticos na Balança Comercial, entre outras medidas

Ora, a chamada “blindagem” promovida pelo FMI , que todos sabemos ter um forte controle do governo norte-americano, além de exigir sacrifícios ao

povo argentino, também indica outros favores, que surgem repentinamente nas recentes medidas de Domingos Cavallo, sob a forma de solicitação de “fast-track” ao governo argentino para derrubar algumas tarifas externas comuns (TECs) fundamentais para o processo de integração como um todo, bem como para um setor decisivo da indústria nacional – o de bens de capital e, logo em seguida o setor de informática. O que espanta é o fato de terem estas medidas saído de um governo de coalizão inicialmente de

centro-esquerda, que passa a adotar medidas liberalizantes que além de não resolverem o problema argentino, põem em risco o bem sucedido projeto de integração regional do Cone-Sul.

É evidente, para quem leva em consideração na análise os aspectos geopolíticos da questão, que não interessa ao atual governo dos Estados Unidos, em uma conjuntura de antecipação da ALCA, o fortalecimento do processo Mercosul. Quando consideramos historicamente os dez anos após a assinatura do Tratado de Assunção, que a diplomacia norte-americana tentou por diversas vezes criar situações embaçosas para as relações argentino-brasileiras, ora aceitando com uma vã promessa de aceitar a Argentina no NAFTA, aceno também feito ao Chile, ora indican-

\* Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Mestrado em Ciência Política, coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

do a Argentina para a Comissão de Defesa das Nações Unidas, quando era sabido que o governo brasileiro pleiteava o cargo. Os dois *embroglios* são suficientes para o esclarecimento das intenções

Sabe-se que se vingarem as atuais medidas do ministro plenipotenciário, um total de dois mil produtos de consumo terão tarifas, para importação de fora do bloco, elevadas a 35% e, ao mesmo tempo, 1,4 mil itens relativos a bens de capital, sem contar os itens do setor de informática – de maior valor agregado e portadores de futuro, além de fundamentais para uma menor dependência científica e tecnológica, terão suas tarifas zeradas. São medidas que impressionam por seu caráter de submissão ao governo norte-americano, que precisa ampliar suas exportações de alto valor quando sua atividade industrial cai pelo oitavo mês consecutivo, no momento do *soft-landing*.

Penso que após terem sido estabelecidas as premissas, podemos agora ter um quadro mais nítido dos campos de força travados desde o Mercosul. Passo então a elencar os motivos que me fazem considerar como fora de hora e de lugar o réquiem para o Mercosul.

1. Desde 1991 transformou-se uma economia regional que intercambiava valores de comércio que não excediam os US\$ 2 bilhões em uma economia que intercambia em torno de US\$ 18 bilhões por ano;
2. O bloco regional ampliado passou, pela primeira vez na história destes países, a estabelecer em conjunto, uma cooperação em termos de suas possibilidades energéticas, saindo de relações conflitivas para um processo proativo;
3. Em que pesem a falta de instancias supra-nacionais de coordenação e de gestão, bem como um significativo déficit-democrático, são cada vez mais consistentes as articulações entre empresários, i.e., o Fórum de Líderes do Mercosul; os trabalhadores, i.e, as centrais Sindicais do Mercosul; o Mercocidades – fórum das municipalidades com mais de 500

mil habitantes; o Fórum das Universidades Brasileiras para o Mercosul – FOMERCO; entre tantos outros que evidenciam uma gradativa ampliação dos debates e tomadas de posição com relação ao processo de integração;

4. O fato substantivo de que o Brasil é hoje o maior parceiro comercial da Argentina, enquanto este país passa a ser o segundo maior parceiro comercial do nosso país, deixando evidente que ao longo de dez anos uma série de laços e relações foram estabelecidas em termos de comércio que não são facilmente desmontadas;
5. A consolidação de uma união aduaneira parcial, muito embora seja evidente que o objetivo originário era de estabelecer um mercado comum pleno;
6. Um outro fator não desprezível está relacionado ao novo governo George Bush. Sabe-se que o novo presidente ainda não conta com uma situação confortável no Congresso, o processo eleitoral ainda está “quente”, por ter sido eleito a despeito de uma derrota por mais de duzentos mil votos. A lenta aterrissagem da economia norte-americana, com prognósticos incertos de retomada, sinalizam para a não obtenção do “fast-track”, sobretudo porque as centrais sindicais do país não são favoráveis a geração de empregos fora do país. Portanto são muito longínquas as possibilidades de acordos preferenciais, seja com o Chile seja com a Argentina. Os acenos norte-americanos são figuras de retórica que têm dado bons dividendos políticos, pois inibem o esforço decidido para o avanço de um Mercosul ampliado.
7. Finalmente, ao longo da década e por diversas vezes cantou-se o fim do Mercosul. Sem sombra de dúvidas há um grande número de contradições, fragilidades e assimetrias entre os principais sócios e aqui apontadas, que têm impedido um avanço mais consistente do pro-

jeto, bem como no sentido da consolidação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul. Embora seja necessário cautela ao estabelecer-se comparações com o projeto da União Européia, este processo de integração e qualquer outro que pretenda objetivos para além da dimensão comercial, requer tempo, reciprocidade, gradualidade, vontade política e redução das assimetrias. O super ministro Domingos Cavallo precisa entender que o estilhaçamento do Mercosul tende a aprofundar a crise e a dependência industrial e tecnológica do país. A Argentina apenas ganha tempo com as atuais medidas, pois as razões da crise são estruturais e passam pela saída da “armadilha do dólar”. Portanto, após a recuperação da credibilidade internacional, é fundamental trabalhar no sentido do alongamento do perfil da dívida, iniciar uma lenta e, certamente difícil, marcha rumo a um novo

regime cambial, que passa por deixar a paridade do dólar para uma cesta de moedas – euro yen e real – e retomar o crescimento após já três anos de recessão. Estas medidas, para infelicidade do povo argentino, não fazem parte do horizonte político de Domingos Cavallo que, não esqueceram foi também presidente do Banco Central argentino durante a ditadura militar.

O caminho de saída é de outra natureza. Não há determinação dos deuses, nem irreversibilidade global que tenha decretado o atraso, a dependência e a miséria social perpétua na América Latina . Uma das conclusões a que se chega nestas linhas é que, para sair da crise, o Mercosul necessita de mais Mercosul, não aquele circunscrito à esfera das grandes corporações, mas um Mercosul capaz de gerar inclusão e equidade social, ambientalmente equilibrado.

## ***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](mailto: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.

## El coro de la antipolítica

Edgardo Mocca\*

Hacia 1945 surgía en Italia un movimiento de opinión antipolítico estructurado alrededor de la revista *L'uomo qualunque*, fundada y dirigida por el comediógrafo Guglielmo Giannini. El cualquierismo – igual que sus parientes ideológicos, el poujadismo francés de la década de los cincuenta y las “mayorías silenciosas” de los EE.UU. en los setenta- exalta al individuo y su trabajo, postula la defensa de la propiedad, la ley y el orden como los valores básicos de la convivencia. Desde esa perspectiva, considera a la política como una interferencia artificial y perniciosa, generadora de conflictos innecesarios y perjudiciales para la convivencia social. El cualquierismo es un heredero pacífico del fascismo en la época posterior a la segunda guerra mundial: su clientela son sectores de la clase media conservadores y atemorizados por el deterioro de su situación social.

En nuestra sociedad prolifera el cualquierismo. Ciertamente no se trata de un movimiento orgánico ni programáticamente definido, aunque cuenta con un dispositivo de enunciación y divulgación sumamente complejo y no siempre desarticulado. No puede dejar de subrayarse la necesidad de diferenciar la prédica cualquierista de la queja legítima y fundada sobre la vida política y sobre los actores políticos de la escena nacional. El desconcierto generalizado de la dirigencia política argentina frente al crítico cuadro que atraviesa nuestro país, sumado a los episodios escandalosos de corrupción y venalidad proveen un material inmejorable para la retórica antipolítica.

El coro antipolítico ha impuesto socialmente algunos slogans inconfundibles. Así, por ejemplo, el debate político sobre la marcha de la economía significa ruido, interferencia, inquietud en “los mercados”. Funciona algo así como un pacto de silencio- violado solamente en forma puntual y honrosa pero con poca

frecuencia- por el cual los políticos se autoproscriben ideológicamente para no dañar los intereses nacionales dramáticamente sintetizados y reducidos en el insólitamente popular “riesgo país”. Los medios de comunicación reproducen y agigantan los episodios de transgresión de este pacto y constituyen en sentido común la necesidad de que la política haga silencio. El analista político medianamente serio no puede sino interrogarse acerca de una causalidad tan particular. Preguntarse por ejemplo por qué no afectan a las respectivas tasas de interés los conflictos políticos graves y persistentes que viven distintos países: el terrorismo vasco en España o las movilizaciones campesinas en México, por ejemplo. Tampoco debería dejar de formularse la pregunta acerca de para qué existe la política si no es para poner en escena una lógica ciudadana allí donde el mercado no puede satisfacer crecientes y postergadas demandas sociales.

Un arma poderosa del cualquierismo criollo es el del “costo de la política”. En este punto conviene establecer una diferencia conceptual sutil pero muy importante. Por un lado existe una legítima interpelación a la política acerca de su productividad y de la transparencia de sus gastos. Hasta aquí estamos dentro de un espíritu crítico republicano que se niega a aceptar el chantaje corporativo de ciertos políticos que plantean “o esta política o el autoritarismo”, dando por sentada la inmutabilidad de las prácticas actuales. Hay una demanda de reforma política que debe ser enérgica y urgentemente atendida, de manera de recuperar niveles de austeridad y transparencia básicos para la actividad política. A diferencia de este reformismo institucional puntual y productivo, el coro de la antipolítica tiende a pensar la política en términos contables: elabora cifras infinitamente infladas del costo de la política y sugiere que su drástica reduc-

\* Cientista político e assessor da Direção Nacional do Frepaso.



ción supone la solución de todos los desequilibrios financieros del país. No hay ningún cálculo económico serio que sostenga ese tipo de afirmaciones pero eso no importa a sus difusores: lo esencial del argumento es reducir el lugar de la política a un mero balance de tesorería; de esa premisa a liquidar la necesidad misma de las instituciones hay menos de un paso. La memoria colectiva de nuestra sociedad no debería dejar de señalar el enorme parecido de familia entre esta banalidad argumentativa y el repertorio discursivo de todos los golpes de Estado del siglo anterior. Siempre los usurpadores autoritarios pusieron la actividad política en el centro de su ataque. Siempre esgrimieron argumentos morales. Siempre postularon la superioridad del tecnócrata neutral por sobre las ideas y los valores políticos. Siempre dejaron a la república económica, política y moralmente postrada.

El discurso antipolítico tiene a su favor la extrema simplificación de los términos en que se formula. Tiene un principio omniexplicativo de los males nacionales y, por lo tanto, un enemigo claramente codificado. Esta reducción de la incertidumbre y la complejidad es una de las necesidades vitales para el ciudadano de las modernas democracias de masas. Mucho más lo es en un caso como en el argentino en el que la complejidad del mundo moderno aparece entrelazada con el atraso, la vulnerabilidad estructural y el inédito agravamiento de las injusticias sociales. Pensar y poner en debate un proyecto de país para la época es un ejercicio difícil y costoso; construir un gran culpable de todas las desgracias y movilizar contra él toda la indignación popular es, en cambio, un operativo de manipulación mucho más simple y socialmente efectivo.

“Los políticos se han alejado de las demandas de la gente”. El dictamen tiene una apariencia certera y convincente. Sin embargo, cuando se observa la

obsesiva disciplina de los principales dirigentes respecto de los sondeos de opinión pública y cuando se registra en su discurso la absoluta falta de enunciación de proyectos diferentes, se tiene más bien la impresión de que la dirigencia política se parece demasiado a la gente. Viven halagando el sentido común popular, temen confrontar con las verdades consagradas por el consenso mediático, pierden la confianza de la ciudadanía no por parecerse poco sino por no actuar como políticos. Abundan las explicaciones sobre los proble-

mas éticos de los políticos, sobre los problemas de saber técnico de los políticos; poco es lo que se habla de la falencia política de los políticos. Es decir la falta de creatividad institucional, la rutina, la aceptación pasiva de lo dado como el único mundo posible, el temor, en fin, a desafinar en el coro.

Paradójicamente, la política armoniza magníficamente bien con la vulgata antipolítica. Le hace concesiones, una tras otra, al cualunquismo. Acepta, por ejemplo, entre resignada y convencida, legislar en la dirección del endurecimiento de las penas para ciertos delitos

y de las mayores atribuciones investigativas de la policía. No se trata de que esto esté mal o bien. Se trata de que se acepta hablar el lenguaje del autoritarismo antipolítico para no reconocer las falencias institucionales y sociales que favorecen el auge del delito. La dureza simbólica del código penal exime de la gris tarea de constituir un sistema de seguridad eficaz. Por otro lado se conforma un verdadero torneo de sobreoferta demagógica a la hora de legislar la reforma política: escuchando hoy a la mayoría de los legisladores no se entiende muy bien por qué llegamos hasta aquí con esta normativa, quiénes sostuvieron la opacidad del financiamiento partidario y los gastos faraónicos de las campañas electorales. Ahora, un sector de la bancada justicialista del Senado pone como condición para votar el proyecto la “anulación

*“La crisis política que atravesamos desde hace varios meses señala un grave desafío para la democracia argentina. El modo en que se desarrolló el último de sus episodios centrales, con la irrupción de Cavallo al centro de la escena política plantea un serio interrogante político”.*

de las listas sábana". Imposible una concesión mayor al cualquierismo. La lista sábana ha dejado de ser un mecanismo propio y perfectible del régimen de representación proporcional: ahora la sábana parece esconder un fantasma que destruye los vínculos entre la política y la gente.

La crisis política que atravesamos desde hace varios meses señala un grave desafío para la democracia argentina. El modo en que se desarrolló el último de sus episodios centrales, con la irrupción de Cavallo al centro de la escena política plantea un serio interrogante político. Se trata de saber si esa centralidad puede convivir con un régimen de competencia entre partidos y coaliciones, dentro del cual el ministro de Economía podría moverse como un jefe político más, o si avanzamos hacia un escenario en el

que el liderazgo carismático aparecerá como contrapartida al "ancien regime" de los partidos y las instituciones republicanas. El coro antipolítico ya ha tomado posición por esta última alternativa. Líderes sindicales tardíamente combativos y voces irresponsables de la oposición empiezan a dibujar un horizonte de imprevisibilidad institucional.

Los demócratas consecuentes no deberían adoptar ante este cuadro una posición defensiva ni pasiva. Saber combinar un espíritu agudamente crítico de esta realidad con un compromiso transformador que tenga a la política democrática como vehículo parece el desafío de la hora. De otra manera el antipoliticismo difuso y quejoso puede transformarse en autoritarismo e intolerancia activa.



## *Meridiano 47*

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
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

# Direitos Humanos e Relações Internacionais

Valerio de Oliveira Mazzuoli\*

O tema que trago hoje à reflexão dos leitores é polêmico e atual: a incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no ordenamento brasileiro. Sobre ele os internacionalistas já discutem há mais de uma década, desde a promulgação da Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 inova, em relação às Cartas anteriores, quando traz um leque de princípios a reger a República Federativa do Brasil no cenário internacional. Pela primeira vez, em uma Constituição brasileira, aliás, vem expresso o princípio da *prevalência dos direitos humanos*, o que demonstra um grande avanço do texto de 1988, em relação às demais Constituições existentes no Brasil até então.

Na revisão constitucional de 1994, houve proposta revisional, infelizmente rejeitada, no sentido de substituir o parágrafo único do art. 4º da Constituição, por um novo texto mais condizente com a realidade atual do direito internacional. Dentre as suas disposições estaria aquela que estabelecia que “as normas de direito internacional são parte integrante do direito brasileiro” e que “desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados, as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais, de que o Brasil seja parte, vigoram na ordem interna brasileira”. Infelizmente, não vingou.

Pois bem, o processo de formação dos tratados tem início com os atos de negociação, conclusão e assinatura do tratado, que são da competência do órgão do Poder Executivo. No Brasil, toda negociação de ato internacional deve ser acompanhada por funcionário diplomático, que aprova a estrutura

regimental e indica a natureza e competência do Ministério das Relações Exteriores. O texto final do ato internacional, juridicamente, deve ser aprovado pela Consultoria Jurídica do Itamaraty e, sob o aspecto processual, pela Divisão de Atos Internacionais. Assinado o tratado pelo Chefe do Executivo, cabe ao Poder Legislativo a incumbência de apreciá-lo e aprová-lo. Pelo art. 7º, § 1.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, a adoção ou autenticação do texto de um tratado, para manifestar o consentimento de um Estado em obrigar-se pelo mesmo, deve ser efetuado por uma pessoa que é detentora de *plenos poderes* para tal.

A Carta de 1988, neste tema, dispõe ser competente para a celebração de atos internacionais em nome do Governo brasileiro o Presidente da República (art. 84, VIII), cabendo ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, nos termos do parágrafo único do art. 1º, do Anexo I do Decreto n.º 2.246/97, a tarefa de “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais”. No Brasil, qualquer autoridade, segundo a prática do Ministério das Relações Exteriores, pode assinar um ato internacional, desde que possua Carta de Plenos Poderes, firmada pelo Presidente da República e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores. A única exceção à regra geral da obrigatória apresentação dos plenos poderes é a que se refere aos atos bilaterais ou multilaterais firmados pelos Embaixadores Plenipotenciários acreditados.

\* Advogado e professor de direito internacional. Autor do livro *Direitos Humanos & Relações Internacionais* (Campinas: Agá Júris, 2000).

Uma vez aprovado o tratado pelo parlamento, retorna ele ao Poder Executivo para a sua *ratificação*, ato unilateral através do qual o Estado, sujeito de direito internacional, aceita definitivamente as obrigações internacionais que assumiu, irradiando, necessariamente, efeitos no plano internacional. À ratificação, segue-se o depósito de seu instrumento em órgão que assuma a sua custódia, cuja notícia o depositário dará aos demais pactuantes. Não tendo o Estado participado das negociações do tratado, nem tampouco de sua assinatura, mas desejando dele se tornar parte, poderá fazê-lo através da *adesão*, que possui, segundo a doutrina, a mesma natureza jurídica da ratificação.

Antes da Constituição de 1988, o STF tinha se pronunciado a respeito da orientação de vigência e eficácia *immediatas*, no ordenamento interno brasileiro, dos pactos, tratados e convenções internacionais em geral, de que o Brasil seja signatário, dizendo que não se exige, além da aprovação do tratado, a edição de um segundo diploma legal (específico) que reproduza as normas modificadoras. Em razão deste entendimento, os tratados internacionais ingressam no ordenamento brasileiro com vida própria, com força própria, sendo o Decreto Presidencial a via pela qual somente se dá *publicidade* ao conteúdo dos tratados, fixando-lhes também o início de vigência.

Entretanto, em mais uma de suas *mutações*, o STF passou a novamente ter entendimento oposto, qual seja, o de que “o decreto presidencial que *sucede* à aprovação congressional do ato internacional e à troca dos respectivos instrumentos de ratificação, revela-se – enquanto momento culminante do processo de incorporação desse ato internacional ao sistema jurídico doméstico – manifestação *essencial e insuprimível*, especialmente se considerados os três efeitos básicos que lhe são pertinentes: a) a *promulgação* do tratado internacional; b) a *publicação oficial* de seu texto; e c) a *executoriedade* do ato internacional, que passa, então, e *somente então*, a

vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno”.

O parágrafo 2.º do art. 5.º da Constituição Federal de 1988, dispôs que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, cujo caráter é de norma eminentemente *aberta* (norma de *fattispecie* aberta), pois dá margem à entrada ao rol dos direitos e garantias consagrados na Constituição, de outros direitos e garantias provenientes de tratados, revelando o caráter não fechado e não taxativo do elenco constitucional dos direitos fundamentais. O parágrafo 2.º do art. 5.º da Carta da República, assim, está a admitir que tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ingressem no ordenamento jurídico brasileiro no nível das normas constitucionais, e não no âmbito da legislação ordinária, como quer a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal.

Ora, se a Constituição estabelece que os direitos e garantias nela elencados “não excluem” outros provenientes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5.º, § 2.º), é porque está ela própria a autorizar que esses direitos internacionais constantes dos tratados internacionais pelo Brasil ratificados “se incluem” no nosso ordenamento, passando a ser considerados como se escritos na Constituição estivessem. E assim o fazendo, o *status* do produto normativo convencional não pode ser outro que não o de verdadeira “norma materialmente constitucional”.

O assunto 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 supranacionais. Que continue despertando o interesse de número cada vez mais maior de estudiosos e que novas reflexões se façam propiciando a rediscussão da matéria.

