

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
O

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

Nº 8-9
Fev/Mar – 2001



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dez Anos de Mercosul: Entre
a Euforia e o Ceticismo
Alcides Costa Vaz

What does Brazil really need,
a new trade representative or
a renewed trade ideology?
Carlos Pio

O Brasil, a Argentina, a ALCA
e a História
Carlos Eduardo Vidigal

A Transição Republicana:
O Início
Cristina Soreanu Pecequilo

O Expansionismo Comercial
Europeu e seus Efeitos nas
Relações entre a China e o
Sudeste Asiático
Paulo Antônio Pereira Pinto

Um novo papel para o Estado
nas relações internacionais?
Virgílio Caixeta Arraes

Dez Anos de Mercosul: Entre a Euforia e o Ceticismo

Alcides Costa Vaz*

A difícil conjuntura que atravessa a Argentina, as medidas anunciadas pelo Ministro Domingo Cavallo em relação à tarifa externa comum, a crescente instabilidade política no Paraguai e a iminência de um confronto com os Estados Unidos no contexto das negociações da ALCA em uma etapa decisiva das mesmas com incertezas quanto à coesão do Mercosul marcaram a passagem dos dez anos da assinatura do Tratado de Assunção e matizaram fortemente as avaliações sobre a trajetória e as perspectivas daquela que já foi considerada a mais importante e bem sucedida iniciativa de integração na América Latina. Em um contexto em que fatores conjunturais adversos assumem um grande peso na formação das percepções sobre o Mercosul, cumpre resgatar seus objetivos e motivações fundamentais para avaliar os resultados alcançados e dimensionar os desafios que o confrontam.

O Mercosul emergiu no início dos anos noventa como resposta política a um triplo desafio: preservar e aprofundar a estabilidade política alcançada a partir da superação de antagonismos latentes e com a restauração da democracia na sub-região; estimular o desenvolvimento e a modernização econômica sob o signo de políticas de cunho liberalizante e também por meio da atração de investimentos e da elevação da competitividade internacional da produção regional; fortalecer a capacidade de negociação dos países membros frente aos seus principais interlocutores e nos foros internacionais. Trata-se, pois, de iniciativa política conduzida preponderantemente, mas não de forma exclusiva, no campo econômico-comercial. Desse modo, a avaliação do desempenho do bloco e dos resultados

alcançados ao longo de sua primeira década não deve ceder ao entusiasmo pelo inegável êxito quanto à expansão do comércio intra-regional e muito menos ao ceticismo suscitado pelos recorrentes conflitos comerciais, pelas muitas imperfeições e lacunas de seus instrumentos e instituições realçadas por injunções políticas e econômicas que, a exemplo do presente momento, obrigam a adoção unilateral de medidas muitas vezes incompatíveis com compromissos da integração. Tal avaliação deve ser procedida à luz daqueles objetivos e motivações fundamentais que presidiram a criação do bloco em 1991 e sua trajetória até o presente, de modo a que se possa dimensionar seus avanços, seus fracassos e os desafios aos quais deve responder.

No que concerne à preservação e consolidação da estabilidade regional, é forçoso reconhecer que o Mercosul desempenha um papel construtivo na medida em que induz a necessidade de diálogo contínuo com vistas à conciliação de interesses e à construção de convergências e consensos não apenas entre os governos, mas também entre estes e diferentes atores sociais em contextos desafiadores. O estímulo ao diálogo e o compromisso com a preservação e estabilidade das instituições democráticas estão, seguramente, entre as mais importantes contribuições do Mercosul às sociedades de seus países membros. Por outro lado, é igualmente forçoso reconhecer que, em se considerando a necessidade de responder efetivamente às ameaças que se apresentam à consolidação e ao aperfeiçoamento da democracia - dentre as quais as crescentes assimetrias econômicas e sociais dentro de cada país bem como entre eles e as várias e conheci-

* Professor Adjunto Departamento de Relações Internacionais, Coordenador do Núcleo de Estudos de Mercosul da Universidade de Brasília e Vice-Presidente do Forum Universitário Mercosul.

das patologias delas derivadas - a contribuição do Mercosul é, quando muito, limitada e indireta. Embora responder diretamente a tal sorte de ameaças não seja o objetivo precípua das iniciativas de integração regional, deve-se reconhecer ser preciso levar a que o esforço integracionista não seja, ele próprio, causa ou fator de reforço daquelas assimetrias e de fragilização das políticas e dos instrumentos hábeis para fazê-lo. Mais ainda, resta ao Mercosul, nesse âmbito, o grande desafio de afirmar-se como instrumento efetivo de promoção de maior equidade.

No que respeita aos seus objetivos econômicos, o Mercosul tem sido relativamente exitoso. Mesmo muito distante de realizar o objetivo formalmente expresso no Tratado de Assunção, o estabelecimento de um mercado comum, o Mercosul aliou-se às reformas econômicas e às transformações produtivas que resultaram na estabilidade econômica, no significativo aumento do comércio intra-regional e no aumento do fluxo de investimentos diretos observados na região ao longo dos anos noventa. Ainda que persistam controvérsias quanto aos seus efeitos em termos de geração e desvio de comércio, notórios descompassos que restringem fortemente a possibilidade de coordenação de políticas macroeconômicas entre seus membros e práticas ostensivas – e muitas dissimuladas – de comércio administrado, além das muitas imperfeições e lacunas em sua disciplina comercial, o Mercosul exibe um saldo favorável no que tange aos seus resultados econômicos para o conjunto dos seus países membros.

Precisamente em razão de seus resultados positivos no campo econômico, o bloco também logrou afirmar-se como interlocutor internacional em um crescente número de matérias, várias das quais transcendendo aquele domínio. Seus maiores desafios, no plano externo, estão remetidos, de um lado, à sua própria preservação no contexto de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e, de outro, à consecução de objetivos fundamentais vis-à-vis da União Europeia no marco das negociações de uma área de

livre comércio interregional e, por fim, à restauração de sua credibilidade, a qual vem sendo abalada por seus próprios descompassos internos e, mais recentemente, pelas dificuldades econômicas que a Argentina vem atravessando.

Se considerado, portanto, desde a perspectiva de seus objetivos primários, o Mercosul exibe um balanço bastante satisfatório. Sua evolução, ao longo da última década, não tem sido regular, contudo. Particularmente nos últimos dois anos, tornou-se evidente que o dinamismo dos primeiros anos arrefeceu-se à medida em que tanto os governos como os agentes econômicos se viram premidos a confrontar os custos da abertura comercial, da qual o próprio Mercosul é uma importante expressão, bem como a proceder ajustes econômicos em razão de desequilíbrios internos ou de contingências externas, fazendo-o, muitas vezes às expensas de objetivos e compromissos definidos regionalmente, resultando no enfraquecimento e na sensível perda de credibilidade do bloco observada nos últimos anos.

Ainda assim, e pesar das dificuldades que ora enfrenta e de suas inconsistências internas, o Mercosul continua a representar um instrumento útil e oportuno de promoção de interesses e objetivos políticos e econômicos de seus países membros em um contexto internacional marcado crescentes níveis de interdependência e de competição, e também, por grandes incertezas e assimetrias. Em um tal contexto, não cabe prescindir dos valores, do sentido de coesão, da agregação de capacidades e dos resultados reais que a integração engendra ao longo do tempo. A fragmentação é muito mais nociva que a integração imperfeita entre países que dispõem de recursos limitados para a promoção e defesa de seus interesses frente a terceiros e mais fortes atores. Nesse sentido, preservar o Mercosul e explorar as oportunidades de aprofundá-lo, mesmo que circunstancialmente admitindo reveses e arcando com os custos decorrentes, continua sendo a escolha mais adequada para o Brasil e para os seus parceiros.

What does Brazil really need, a new trade representative or a renewed trade ideology?

Carlos Pio*

Brazilian diplomats are not used to defending their countries' interests in the way required by the new regulations launched at the end of the GATT's Uruguay Round of trade negotiations, in 1993. That results from a simple fact: the inward ideology of economic development applied to the country, since the beginning of its industrialization process, in the early 1950's, also framed the diplomatic profession. Now that the country is starting to take international competition more seriously – as a result of the need to attract foreign investors due to the external crisis of the 1980's but also of the gains in competitiveness that followed the 1990's pro-market reforms – those weak negotiation skills are even more evident. It is then important to ask, as The Economist has partially done last week (see "Brazil: Trade Beefs", February, 10th, 2001), whether Brazil should create a cabinet position equivalent to that of the USTR – the United States Trade Representative – or change the ideological biases and skills of its representatives abroad?

Brazil's foreign trade figures do not express its importance as the 10th largest economy in the

So, Brazil's problems concerning the defense of its commercial interests in international organizations appear to be less related to the institutional arrangement that constrains trade policy decisions than to the ideological commitment of its diplomatic body to ideologies opposite to trade itself.

world. Brazil has experienced one of the fastest rates of industrialization ever seen in history. Rapid growth was the outcome of a state-led strategy based on protection and subsidy to domestic and foreign firms willing to produce manufactured goods in its territory. That strategy was strongly influenced by ideas about the relation of trade and development originated at ECLAC – UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Trade was seen as evil to developing countries as it was thought to provoke and perpetuate a dependency situation – technological, financial and military – of countries in the South on those on the North.

It was specifically under the guidance of ECLAC's ideology that a whole school of foreign policy thinking emerged and was structured at Itamaraty – the Brazilian Ministry of Foreign Relations. That influence was made still stronger as industrialization advanced miraculously and the diplomatic instruction and career became more structured. In the post-1945 era, while trade liberalization advanced markedly among developed countries, Brazil and other developing nations (e.g., India,

* Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB).

Mexico, and Argentina) continuously advocated an exceptional treatment – i.e. a license to protect their industries – in multilateral fora, especially at the GATT.

In the early 1990's, the so-called neoliberal revolution struck Brazilian lands. Catalyzed by the financial downfall of the import-substitution industrialization model, which resulted from the debt crisis of the previous decade, pro-market reforms were partially implemented in Brazil. The new guideline – privatization, trade liberalization and fiscal adjustment, among others – provoked strong resistance among well-fed domestic (not necessarily Brazilian) industrialists, who now faced a gradual increase in the level of competition from foreign products. This growing competition stimulated the business community to undertake structural reforms that improved its international competitiveness in price and quality terms. Exports of manufactured goods natu-

rally increased, threatening old industries in some industrialized countries.

But if the turn around in economic policies was rapid and effective the same cannot be said about the ideological change in the higher echelons of the diplomatic service. In spite of the general recognition of the quality of their instruction, Brazilian diplomats are still pretty much critical of the idea that a freer trade is intrinsically good for the country. That ideological bias, in turn, reduces their willingness to seek to reduce trade barriers erected against Brazilian exports by industrialized nations.

So, Brazil's problems concerning the defense of its commercial interests in international organizations appear to be less related to the institutional arrangement that constrains trade policy decisions than to the ideological commitment of its diplomatic body to ideologies opposite to trade itself.

Como publicar Artigos em Meridiano 47

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

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

O Brasil, a Argentina, a ALCA e a História

Carlos Eduardo Vidigal *

El Gobierno de la República Argentina cree oportuno señalar que en los esfuerzos tendientes a afianzar el sistema de economía libre mediante la eliminación de restricciones que cercean las relaciones económicas internacionales, los resultados ya logrados en el campo del comercio internacional son considerablemente limitados en relación con los obtenidos para las transacciones monetarias y financieras; y que respecto del comercio mundial, la tendencia altamente restrictiva del régimen aplicado al intercambio de productos agropecuarios por la mayoría de los países industrializados contrasta con la liberación alcanzada en el comercio industrial.

(...) Achamos, entretanto, que ela [a formação de uma zona de livre comércio] deve ser feita de forma gradual e progressiva e que toda precipitação apenas contribuirá para comprometer ou desacreditar nosso objetivo. Nestas condições daremos e procuraremos obter de outros Governos todo apoio aos estudos que vêm sendo realizados (...), a fim de que possamos eventualmente atingir o fim colimado. (P.L. de Moura).

Uma primeira leitura das citações acima pode dar a falsa impressão de que não há nada de novo nas análises a respeito da situação do comércio internacional nos últimos tempos e sobre a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nestes primeiros meses de 2001, é óbvio constatar que a adoção de medidas neoliberais, pela quase totalidade dos países ocidentais, apresentou resultados limitados no âmbito do intercâmbio de produtos agropecuários, em contraste com os obtidos nas transações monetárias e financeiras. É igualmente óbvio apontar as razões que levam o Brasil a preferir uma integração comercial de forma gradual e progressiva na perspectiva da ALCA.

A novidade que o presente artigo introduz no debate atual é de perspectiva, uma vez que as citações apresentadas datam, respectivamente, de junho de 1960 e de dezembro de 1959. A primeira citação é um trecho de um memorando entregue pela diplomacia argentina ao Ministério de Assuntos Estrangeiros da França, sobre a reorganização da Organização para a Coopera-

ção Econômica Européia (OCEE). Arnaldo Musich, assessor do Palácio San Martín, informava ao chanceler Diógenes Taboada que fora cumprida uma etapa do esforço da diplomacia argentina no sentido de participar dos debates sobre a reorganização da OCEE. Para o governo argentino, era fundamental participar de um debate que poderia provocar conseqüências graves para o comércio do país.

O argumento argentino era de que o país havia adaptado sua economia às exigências de um maior desenvolvimento internacional, mediante a livre conversibilidade monetária e a liberação do intercâmbio comercial sobre bases francamente multilaterais e não discriminatórias. Falavam a mais ampla reciprocidade possível para o fluir de bens e serviços e a atenção aos problemas que derivavam da interrelação entre países de análoga constituição econômica. A Argentina não foi ouvida.

A segunda citação é parte de um memorando de Paulo Leão de Moura que, na condição de chefe substituto do Departamento Econômico

* Mestrando em História das Relações Internacionais na Universidade de Brasília.

e Comercial do Itamaraty, alertava Fernando Ramos de Alencar, Secretário Geral, a respeito dos temas econômicos da Conferência Interamericana de Quito. Discutia-se à época a criação de uma zona de livre comércio na América Latina, que resultou na criação da ALALC. Para o diplomata brasileiro, nossa delegação deveria buscar o apoio dos demais países do continente, no sentido de que a criação da ALALC fosse organizada de forma gradual e progressiva. Um mercado regional em bases teóricas, sem maiores conexões com a realidade, poderia ser altamente perturbador para as relações comerciais e prejudicar as exportações brasileiras.

As preocupações do Itamaraty e do San Martín, motivada pela necessidade de desenvolvimento econômico interno, parecem ser uma constante nas relações comerciais externas de ambos os países e remontam, pelo menos, à ordem internacional formada ao final da Segunda Guerra Mundial.

A fragilidade da ALALC, demonstrada desde o ano de sua criação – 1960 – não chegou a criar maiores problemas para o Brasil. A questão não era a integração regional. As principais dificuldades estavam ligadas à obtenção de investimentos públicos externos para a promoção do desenvolvimento e à abertura dos mercados europeu e norte-americano aos produtos brasileiros e argentinos.

Acrescenta-se a esses dados a certeza de brasileiros e argentinos de que, diante da formação da ALALC, apostavam na exportação de produtos manufaturados para romper com o tradicional perfil agro-exportador e, dessa forma, promover o desenvolvimento equilibrado de suas sociedades. Porém, o recrudescimento da Guerra Fria, que teve como pedra-de-toque a evolução do movimento revolucionário cubano em direção ao socialismo, atropelou as pretensões do Brasil e da Argentina. O presidente argentino, Arturo Frondizi, foi derrubado pelos militares em março de 1962, enquanto o Brasil passou por tumultu-

ado processo que se estendeu da renúncia de Jânio Quadros ao golpe militar de março de 1964.

Passadas quatro décadas de outro sonho de desenvolvimento e integração, Brasil e Argentina voltam a se defrontar com problemas semelhantes. A liberalização dos mercados continua a ser uma via de mão única. A necessidade de se recorrer, de tempos em tempos, a empréstimos “salvadores” junto às instituições internacionais continua a limitar a capacidade da ofensiva diplomática e comercial de ambos os países. A pressão norte-americana para que a ALCA se organize sob os auspícios do Departamento de Estado e das agências de comércio daquele país parece repetir sua ação que contrapôs a Aliança para o Progresso à Operação Pan-Americana de Kubitschek e à formação da ALALC.

Talvez as atuais análises a respeito da necessidade de criação da ALCA estejam corretas, apesar de ser possível questionar sua “inevitabilidade”. Talvez o Brasil e a Argentina consigam lograr seus grandes objetivos comerciais: a abertura do mercado norte-americano aos produtos de alta competitividade de ambos os países e uma mudança substancial na composição de suas pautas de exportação, em favor de produtos de maior valor agregado.

Com certeza seria útil para o sucesso da ALCA, que as chancelarias brasileira e argentina, juntamente com os demais órgãos responsáveis pelos negócios externos, se perguntassem porque se repetem, na atualidade, as mesmas indagações que se faziam nos anos de 1959 e 1960. Teriam nossos governos condições efetivas para negociar, “de forma gradual e progressiva”, os interesses de cada setor econômico envolvido no processo, de forma a obter um resultado positivo? O que tornaria possível inverter uma tendência que adquiriu o atual perfil ao final da Segunda Guerra Mundial? O que se espera é que as autoridades do Itamaraty e do San Martín estejam, neste momento, desenvolvendo estratégias adequadas e eficientes para a tarefa que se lhes impõe.

A Transição Republicana: O Início

Cristina Soreanu Pecequilo*

Protestos indignados, fortes esquemas de segurança barrando a presença de manifestantes, prisões, inconformismo, bandeiras americanas sendo queimadas. Há algumas semanas atrás estas cenas se repetiram nos meios de comunicação, não representando nenhuma novidade para os que acompanham o noticiário internacional. Ao espectador desavisado, tais cenas apareceram como mais uma prova de repúdio à hegemonia dos Estados Unidos e estavam sendo comandadas por tradicionais inimigos. Todavia, as manifestações não tiveram lugar no Iraque, em fóruns de organizações econômicas ou foram promovidas por radicais ou terroristas. Desta vez, elas aconteceram em Washington, DC, a capital do poder americano, representando a indignação ainda presente de parte da população pela vitória de George W. Bush. Bush e os republicanos, por sua vez, alheios a estes movimentos, tentavam mostrar-se humildes, em meio ao triunfalismo de finalmente estarem encerrando a Era Clinton (depois das tentativas fracassadas com Whitewater e com o *impeachment*). Assim, a posse foi marcada pela insatisfação dos derrotados, a reafirmação do status dos vencedores, inaugurando-se a presidência com um discurso simples e direto, promovendo os tradicionais temas da América e sua união.

Desde então, apesar de já ter tomado iniciativas polêmicas como o corte de orçamento em programas para o aborto e o redirecionamento de fundos para projetos patrocinados por comunidades religiosas, Bush vem evitando grandes medidas, preferindo concentrar-se em temas chave de campanha. Nesses primeiros dias, enfocaram-se questões prioritárias da eleição: re-

forma educacional, corte de impostos e revisão do setor de defesa. No caso da reforma educacional, Bush dedicou-se a visitar escolas e a reafirmar a necessidade da melhoria da qualidade e acesso ao ensino público. Em relação aos cortes de impostos, foi enviado ao Congresso uma proposta inicial para discussão, com as diretrizes básicas do programa que se destina a cortar U\$ 1,6 trilhões ao longo de dez anos. Como reação imediata, os democratas já expressaram o seu conhecido descontentamento com uma redução tão expressiva de receita governamental e estão elaborando um plano alternativo no qual os cortes não sejam tão profundos.

Nas próximas semanas, e à medida que se tornam mais claras as perspectivas da economia, se ela está em recessão ou apenas em refluxo breve, e o perfil do governo Bush, novos e mais significativos desenvolvimentos aparecerão neste debate. Dentre as perguntas iniciais, a que tem aparecido com mais frequência é se esta reedição atualizada da *Reaganomics* poderá evitar os erros e os desastres de sua antecessora que foram responsáveis pelo declínio americano na década de 1980 e início de 1990. Nesta oportunidade, a redução de impostos somada a um aumento dos gastos internos e externos levou a um desequilíbrio profundo do orçamento e a explosão do déficit público. Será possível reaquecer a economia cortando impostos? Qual a tendência da taxa de juros americana? E, embora hoje os Estados Unidos possam “aguentar” um corte de impostos fazendo uso das reservas acumuladas por Clinton, não será muito arriscado abrir mão deste superávit? E o déficit comercial? Poderão os Estados Unidos finalmente resolver este pro-

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

blema ou ele se aprofundará? Cabe lembrar que embora a administração democrata tenha conseguido controlar o orçamento interno, em nenhum momento ela pode eliminar este ponto de fraqueza. Paradoxalmente, a maior economia do mundo continua importando mais do que exportando (na média, segundo dados do censo americano, o déficit mensal da balança fica entre U\$ 30 e 35 bilhões, concentrado nas nações do sudeste asiático, China em primeiro lugar e Japão em segundo).

Por fim, sobre a defesa, Bush investiu em três objetivos: a construção do sistema de defesa anti-mísseis, a revisão do arsenal nuclear buscando a sua readequação às ameaças do pós-Guerra Fria, estando prevista até mesmo uma redução de ogivas, e a melhoria da condição de vida dos militares, incluindo a elevação dos salários e recursos adicionais para a habitação e saúde, perfazendo U\$ 5,7 bilhões. Aqui, temos observado um esforço conjunto e bem articulado de Rumsfeld e Powell, respectivamente nos Departamentos de Defesa e de Estado, para alinhar e avançar o mais rápido possível estes alvos. Temas latentes, e abordados com frequência durante a campanha, como os do Oriente Médio, a presença das tropas americanas em Kosovo e a integração continental tem estado em segundo plano por enquanto, havendo articulações mais lentas. Mesmo na recente crise da "vaca louca", mais um capítulo da confrontação Brasil/Canadá produto das disputas Embraer/Bombardier, os Estados Unidos vem mantendo um postura cuidadosa, mas sem deixar de se beneficiar do confronto para exercer pressão indireta (como membros do NAFTA, México e Estados Unidos também suspenderam a importação de carnes brasileira, pe-

gando "carona" na proibição canadense), estando também em compasso de espera a antecipação da ALCA. Igualmente, tem se observado os impactos da eleição de Sharon em Israel, sem uma intervenção direta mais decisiva. A tendência é que este baixo perfil reverta-se rapidamente no curto prazo.

Em todos estes setores, a tática republicana, repetindo o que fora feito nos anos Reagan, é demonstrar à opinião pública que o governo já está funcionando e que a agenda, obedecendo às prioridades previamente estabelecidas, está sendo gradualmente cumprida, estabelecendo-se um cronograma de ação. Desta forma, ainda que tudo pareça meio nebuloso, sem iniciativas específicas, tem-se a impressão de que as engrenagens governamentais estão começando a funcionar. A expressão, em inglês, utilizada para simbolizar esta situação é "stick to the message". Ou seja, a presidência recém-empossada deve continuar remetendo-se aos seus temas preferenciais mostrando que "está com as mãos na massa" e preparando

o terreno para avançar. Inicialmente, como mencionamos, esta é uma tática bastante útil para mobilizar a opinião pública, mantendo um ritmo semelhante ao de campanha, lançando iniciativas para ocupar espaço na mídia e no jogo político. Contudo, ela é limitada e se esgota em algumas semanas, devendo ser abandonada por medidas concretas antes que as cobranças comecem e se torne cada vez mais difícil a criação de fatos novos.

Por seu lado, os democratas vem demonstrando apoiar a presidência nestes momentos iniciais, alertando para a suposta flexibilidade de Bush, principalmente em questões de direitos ci-

"Os liberais argumentam que os movimentos lentos dos conservadores em sua "ofensiva de charme" não devem ser confundidos como uma reversão de prioridades e que a mobilização e cobrança dos grupos de interesse deve ser mantida."

vis. Um exemplo: apesar de terem ajudado a aprovar a indicação de Ashcroft para a justiça, os democratas prometem estar atentos a seu perfil radical e reacionário (na verdade, 42 democratas, de 50, votaram contra), que poderia trazer retrocessos. Os liberais argumentam que os movimentos lentos dos conservadores em sua “ofensiva de charme” não devem ser confundidos como uma reversão de prioridades e que a mobilização e cobrança dos grupos de interesse deve ser mantida. Ao lado das propostas que enviará ao Legislativo, um dos maiores testes de Bush promete ser a indicação de juizes para a Suprema Corte- já existem hipóteses que ele poderia chegar a indicar 2 nomes para esta corte (composta por 9 membros), mudando significativamente seu equilíbrio. Dentre os nomes passíveis de aposentadoria estariam os de Sandra O’Connor e William Rehnquist, conservadores, e que estariam somen-

te esperando a eleição de um presidente republicano para deixar seus cargos (como um adendo, ambos votaram contra Gore na petição da recontagem). Além disso, também assistiremos novas revelações e troca de acusações entre os democratas, com os estrategistas, e os próprios protagonistas, Al Gore e Bill Clinton, discutindo porque, afinal, a eleição foi perdida.

Porém, ainda temos alguns dias de calma e de reconhecimento mútuo entre os adversários. Quando este momento pós-eleitoral desaparecer e a trégua terminar, certamente os conservadores deixarão de ser tão moderados e compreensivos, assim como os liberais também procurarão defender com mais veemência sua agenda. Finalmente, assim, a presidência começará e as batalhas políticas poderão ser disputadas com maior clareza e firmeza, tanto dentro quanto fora do país.

O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais contemporâneas e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o *IBRI* desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O *IBRI* atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos), e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Jennifer Cristino Raposo, Luiz Fernando Ligiéro

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

O Expansionismo Comercial Europeu e seus Efeitos nas Relações entre a China e o Sudeste Asiático

Paulo Antônio Pereira Pinto *

Conforme mencionado em outros artigos dessa série, a China tem exercido forte influência sobre o Sudeste Asiático. Avaliou-se, também, que a estabilidade e o progresso nesta parte do mundo continuarão a depender de processos de cooperação que garantam a negociação entre suas diferentes culturas.

Devido a seu isolamento já milenar e, em parte, pelo conhecimento de relatos de viagens épicas, o Império chinês, no século XV, considerava-se o centro do mundo, inclusive pelo fato de que, até a consolidação do expansionismo comercial europeu na Ásia, não se havia defrontado com alguma civilização rival.

A ruptura efetiva causada pelos exploradores do Ocidente, a partir do século XVI, afetou a vida na China em diferentes níveis, sem que se possa analisá-los em toda amplitude, pelas limitações impostas a este trabalho de reflexão.

Os principais pontos de interesse, de qualquer forma, dizem respeito às alterações produzidas nos esquemas então vigentes nas relações da China com seus vizinhos, bem como pela criação de vínculos de dominação ditados pelas potências européias conquistadoras.

O impacto sentido na Ásia-Pacífico evoluiu lentamente e com diferentes patamares de intensidade. A chegada inicial dos portugueses, no Sudeste Asiático, e seu gradativo avanço para o Sul da China, perto de Cantão, resultou apenas na substituição da nacionalidade dos navegadores que, a partir de então, viriam a operar o co-

mércio regional, já existente.

Mesmo com a aparição dos “conquistadores” espanhóis, e a transformação do Pacífico em um “lago” seu, na medida em que foi sendo criado um intercâmbio com as Américas, até o século seguinte, pouco alterou-se o ordenamento em que a China continuava a ser a potência asiática dominante, afetada apenas na periferia por um comércio florescente com outros continentes.

É, a partir do século XVII, que as rivalidades então existentes na Europa começam a ser transferidas para a Ásia, com a vinda dos holandeses. Em guerra contra a Espanha, a Holanda veio a introduzir conceitos jurídicos como o da “liberdade dos mares”, que era suposto garantir o livre acesso das potências comerciais da época a entrepostos asiáticos. Na prática, no entanto, tratou-se, também, de norma discriminatória contra os comerciantes nativos, com vistas a mantê-los subordinados a monopólios ditados pelos colonizadores¹.

Com a entrada dos britânicos na disputa por fatias do mercado da Ásia, durante o século XVII, aumentou sensivelmente a influência européia, trazendo consigo novas formas de hegemonismo. Como se sabe, o período em que “Britannia rules the waves” pode ser iniciado apenas após o término da Guerra dos Sete Anos, que, até 1763, drenava-lhe grande volume de recursos. Encerrado aquele conflito, criou-se a necessidade de a Grã-Bretanha vir a exportar seu excedente de mão-de-obra como colonos para dife-

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

¹ “Rethinking the Pacific”. Gerald Seagal, Claredon Press, Oxford.

rentes partes do mundo. Com a posterior vitória sobre Napoleão, Londres veio a afirmar-se como a potência marítima dominante do século XIX.

Em 1824, foi assinado, com a Holanda, acordo que dividia os interesses imperiais das duas metrópoles européias de maior irradiação na Ásia, resultando na concentração dos esforços holandeses na Indonésia. De sua parte, os britânicos, então empenhados na I Revolução Industrial, passaram a demandar insumos coloniais. Para a produção de monoculturas, promoveram o deslocamento de milhares de chineses e indianos para a península malásia, criando desequilíbrio étnico até hoje sentido na região, além do estabelecimento de vínculos de dependência de uma economia, a partir de então, voltada para a exportação de matérias primas.

Diante das restrições chinesas à penetração de produtos “made in Britain” em seus mercados, Londres desencadeou a Guerra do Ópio (1839-42), com o conseqüente Tratado de Nankim, que forçava a China a ceder Hong Kong à Grã-Bretanha e a abrir cinco portos aos estrangeiros.

A arrogância do auge da fase imperialista ocidental, na medida em que introduzia a conquista e a dominação na Ásia, não deixava dúvidas quanto ao fato de que noções, como a de

que sistemas internacionais baseados na soberania e igualdade entre os Estados, seriam, na melhor das hipóteses, apenas para aplicação no cenário europeu.

A partir do século XIX, a expansão colonial européia e o declínio do Império Chinês começaram, portanto, a traçar moldura de relacionamento bastante distinta da que existira, até então, entre a China e o Sudeste Asiático.

Por um lado, perderam importância os canais de comunicação em nível de Governo, visto que, com a presença dos novos colonizadores, cessaram as relações de vassalagem e o sentido de proteção até então garantido pela China. Por outro, deu-se início a grande fluxo migratório de forma a que, nos cem anos seguintes, milhões de chineses transferiram-se para o Sudeste Asiático, em fuga dos constantes conflitos internos e dificuldades econômicas de seu país².

Tais emigrantes passaram a constituir poderosos laços afetivos com a China, além de instituírem sólido intercâmbio comercial e remessa de recursos financeiros a familiares em seu país de origem.

Modificava-se, assim, o perfil da influência que uma república chinesa passou a exercer ao Sul de suas fronteiras, conforme se procurará analisar em outra oportunidade.

² O fluxo migratório de chineses para o Sudeste Asiático é estudado em “A Map History of Modern China”, por Brian Catchpole, publicado por “Heinemann Educational Books Ltd, Londres, 1978.

Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (www.relnet.com.br), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em www.adobe.com.br/.

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

Um novo papel para o Estado nas relações internacionais

Virgílio Caixeta Arraes *

O sistema internacional moderno nasceu da Paz de Westfália, celebrada em 1648, que pôs termo à Guerra dos Trinta Anos, em que católicos e protestantes, de origem alemã, principalmente, se digladiaram incessantemente. Como resultado imediato do fim do conflito, houve o reconhecimento, por parte do império dos Habsburgos, de vários Estados alemães, dos Países Baixos e da Suíça.

Como representação política, o Sacro Império Romano Germânico, fundado por Carlos Magno como sucedâneo do império romano e, na época, sob o comando da Casa de Áustria, renunciava a pretensões de soberania sobre essas circunscrições territoriais citadas acima, embora a Áustria permanecesse como um dos Estados mais fortes, ao lado da França e Inglaterra. Como consequência, duradoura até alguns anos atrás, surgiu o tripé sob o qual se assentaram as bases do sistema internacional: a anarquia internacional, compreendida como a ausência de um poder soberano acima dos Estados, a hierarquia dos Estados e o equilíbrio do poder entre estes, com vistas a manter a Europa e, depois o mundo, sem possibilidade de comando uno.

Naturalmente, do período pós-Westfaliano até a última década do século XX,

houve mudanças que alteraram a composição do sistema multipolar e bipolar: nascimento de repúblicas democráticas, troca no comando do Estado entre a nobreza da terra e os industriais e comerciantes, avanços tecnológicos substanciais,

imigração, desenvolvimento dos meios de comunicação, progressiva ampliação do sufrágio etc. Contudo, as linhas mestras desse tripé permaneceram, o que acarretou relativa estabilidade e até mesmo previsibilidade no sistema internacional, mesmo durante a Guerra Fria – 1945-1991.

Nesse período, a multipolaridade do sistema desaguou na bipolaridade entre os dois grandes vencedores da II Guerra: Estados

Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Acima de tudo, a Guerra Fria foi ideológica. Democracia versus totalitarismo, livre comércio versus intervencionismo, Estado fiscalizador versus Estado produtor. Ambos os governos procediam de modo intervencionista na economia, à sua maneira.

Esta radicalização terminava por prejudicar a definição do papel do Estado perante a sociedade no Ocidente. É fato que, no pós II Guerra, os fluxos de origem privada – as forças transnacionais – se acentuaram e pareceram, em muitos casos, ocultar ou até mesmo preencher o

“Mesmo o país vencedor da Guerra Fria, os EUA, trata de defender de modo cabal e resolutos os interesses das comunidades que vivem sob seu território”.

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

papel do Estado em diversos segmentos da realidade social, fosse no plano nacional, fosse no plano internacional.

Durante este período, houve a emergência de organizações internacionais, organizações não governamentais e corporações empresariais, que operavam no exterior, as quais tiveram um incremento em seu papel, em função do avanço dos meios de transporte e das técnicas de produção, além do apoio político, em muitos casos, de seus Estados de origem. Com o fim da Guerra Fria e a conseqüente desarticulação e fragmentação do antigo império soviético e o desabamento do socialismo real, surgiram incertezas quanto aos papéis a serem desempenhados pelo Estado e pelos fluxos transnacionais.

Alguns estudiosos arriscaram que os organismos internacionais e o Direito Internacional teriam maior presença no cenário internacional e, em uma época breve, diminuiriam o raio de atuação do Estado. Outros acreditaram que as organizações não governamentais e as corporações multinacionais – empresas com forte ligação em um Estado – e transnacionais – empresas com participações acionárias, produção, gerenciamento espalhados por vários países – preencheriam ou ocupariam o espaço do Estado.

Tal se deveu em face da prescrição recomendada e, em muitos casos, condicionada, por parte dos países mais significativos do Ocidente para que os países do Leste europeu tivessem acesso ao crédito internacional. Estes terminaram por fazer uma rápida transição do estatismo para o livre mercado, com resultados sociais, hoje avaliados, de eficiência duvidosa.

Antes deles, a América Latina ao passar para o rol de países democráticos, ao menos do ponto de vista formal, efetuou as mudanças sócio-políticas necessárias para sintonizar-se com o mundo desenvolvido: privatizações, redução do número de servidores, cortes em políticas sociais para controle de déficit público, contenção salarial etc. Desta forma, surgia a impressão de que, de modo inexorável, os fluxos transnacionais preencheriam a maior parte do espaço no cenário internacional.

Contudo, recentemente, alguns acontecimentos demonstram que, apesar da retração e do descrédito político, o Estado, como elemento de soberania de determinado território onde vivem agrupamentos humanos, não está desaparecendo. Com certeza, apenas se reestruturando. Mesmo o país vencedor da Guerra Fria, os EUA, trata de defender de modo cabal e resolutivo os interes-



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antonio Jorge R. da Rocha

Editor-adjunto: Antônio Carlos Lessa

Conselho Editorial:

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

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

ses das comunidades que vivem sob seu território. Não apenas ele, mas outros também. Basta citar nas últimas semanas:

Na área cultural e histórica, o governo afegane ordenou, recentemente, apesar dos pedidos de inúmeros países, organismos internacionais e personalidades públicas, a destruição de estátuas multisseculares, que, por serem representações de religião diversa da professada em suas fronteiras, ofenderiam seus princípios religiosos;

No plano político, os Estados Unidos decidiram declarar como *personae non gratae* cinquenta funcionários da embaixada russa, que, sob manto diplomático, seriam, na realidade, espões. Como represália, o governo russo resolveu proceder da mesma forma. Isto reavivou o clima de tensão que havia na época bipolar. Situação semelhante a esta aconteceu ainda na Guerra Fria, em 1986, quando o então Presidente Reagan fez

sair cerca de oitenta agentes soviéticos, que, supostamente, estariam travestidos de diplomatas.

Se um diplomata, desde o pós-Westfália, representa, ao mesmo tempo, seu Estado soberano e o reconhecimento deste de que há outros territórios iguais a ele, portanto, um sistema internacional, o espião é a face mais presente e oculta, paradoxalmente, desta dupla representação. Some-se a isso, o fato de que foi reativada a idéia de desenvolver um sistema antimíssil por parte do governo norte-americano, ao mesmo tempo que agências de notícias divulgaram que a Rússia possuiria mísseis com autonomia de vôo de treze mil quilômetros, equiparando-se, deste modo, aos EUA.

Dias atrás, em uma área que afeta o interesse de todo o mundo, o Presidente George W. Bush declarou que os Estados Unidos não se mostravam mais dispostos, em face de problemas

Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

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

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

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília – DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655 – E-mail: ibri@unb.br

Cupom de Assinatura:

Nome: _____

Instituição: _____

CPF: _____

Endereço: _____

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

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

País: _____ E-mail: _____

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

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

econômicos internos, a reconhecer o teor do Protocolo de Kyoto, de 1997, assinado por cento e setenta países. Com isso, a proposta original desse tratado fica gravemente comprometida, dado que os Estados Unidos são responsáveis por cerca de um quarto da geração voluntária de poluentes. O Protocolo prescrevia uma redução de cinco por cento das emissões de dióxido de carbono (CO₂) por parte dos países mais industrializados. Com isto, esperava-se que houvesse uma diminuição das conseqüências devastadoras do efeito estufa, que é o principal causador do aumento da temperatura no planeta e do derretimento de gelo do Pólo Norte.

Ainda em relação a sua questão econômica interna, os EUA propõem uma antecipação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) de 2005 para 2003, como forma de promover um incentivo a sua economia, a qual está, atualmente, em processo de desaceleração. Para muitos, isto pode acarretar prejuízos significativos para países como o Brasil, que possui um parque industrial diversificado e razoavelmente estruturado, mas ainda sem condições de competir com as indústrias canadenses e norte-americanas.

Em seu setor menos competitivo, o agrícola, os EUA não parecem muitos dispostos a parar com os subsídios, que chegam à soma de 100 bilhões de dólares por ano, além de rigorosas

imposições fitossanitárias, que barram produtos latino-americanos, mais competitivos. Além disso, não há como esquecer que a recente contenda entre Canadá e Brasil, na área da indústria aeronáutica, envolvia, de ambos os lados, subsídios estatais para o desenvolvimento de suas empresas privadas, porém nacionais.

Em sua fronteira, o Brasil assiste à Argentina solicitar, em seu desespero para injetar algum ânimo político em sua combalida economia, medidas que prejudicam o Brasil, mas que, temporariamente, podem amenizar a sua situação, mesmo que seja em detrimento do bloco do MERCOSUL.

Portanto, o papel do Estado como ator principal das relações internacionais continua presente. É certo que o Estado não deve, nem pode tentar suprir todos os fluxos transnacionais, que, diariamente, circulam além das fronteiras de todos. O Estado burocrático absolutista pertence a uma fase histórica que não deve reemergir novamente. No entanto, é ele apenas que dispõe de legitimidade, de interesse político e de amplitude para atuar em áreas, principalmente sociais, que entes privados, quer nacionais, quer internacionais, não ambicionam de forma alguma, até por terem objetivos distintos, os quais, naturalmente, referem-se ao lucro – sem haver nada de condenável nisto, à primeira vista.