

Carta dos Editores

O segundo número de *Meridiano 47* traz um alentado conjunto de artigos que versam sobre aspectos diversos das relações internacionais e da Política Exterior do Brasil, desde uma perspectiva histórica de longo prazo até avaliações prospectivas sobre temas importantes da agenda internacional contemporânea.

Com a consolidação de *Meridiano 47*, publicação integralmente digital, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI dá prosseguimento às suas iniciativas voltadas à difusão de informação digital de alto nível na área de relações internacionais, iniciadas ainda em 1998 com o apoio pioneiro e irrestrito ao projeto *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais, do qual foi o primeiro parceiro de conteúdo. Esse compromisso, que foi firmado com a cessão integral dos arquivos de sua *Revista Brasileira de Política Internacional*, que podem ser acessados gratuitamente em *RelNet*, é agora atualizado com o lançamento do *site* do Instituto, em versão dotada de inúmeros recursos de pesquisa e de informação sobre as atividades e serviços prestados pelo Instituto, como boletins informativos, realização de eventos, consultorias técnicas e programas editoriais (<http://www.ibri-rbpi.org.br>).

MERIDIANO
47
O

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

Nº 2
Agosto – 2000



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

AS RELAÇÕES ENTRE
PORTUGAL E BRASIL:
O PESO DA HISTÓRIA
Amado Luiz Cervo

MERCOSUL:
RACIONALIZANDO OS
CUSTOS DA CRESCENTE
HETEROGENEIDADE
Alcides Costa Vaz

ARGENTINA: LA NECESIDAD
DE UNA PROMESA
Edgardo Mocca

CLINTON E A PRESIDÊNCIA:
OITO ANOS EM BALANÇO
Cristina Soreanu Pecequillo

O "JEITO" ASIÁTICO FACE À
GLOBALIZAÇÃO
Paulo Antônio Pereira Pinto

SEGURANÇA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS NO
CONTINENTE AFRICANO
Pio Penna Filho

A UNIÃO EUROPÉIA E O
MULTICULTURALISMO
Mônica Lessa & Hugo Suppo

As relações entre Portugal e Brasil: o peso da história

Amado Luiz Cervo *

Os estudos acerca das relações entre Portugal e Brasil nos séculos XIX e XX são raros e autorizam, à primeira vista, classificá-las de irrelevantes¹. Ao ensejo das comemorações dos quinhentos anos dos descobrimentos portugueses, novas investigações que utilizam categorias modernas de análise das relações internacionais, permitem lançar dúvidas sobre essa irrelevância. A distinção entre relações políticas, movimentos de opinião pública, interesses e empreendimentos econômicos ou sociais, processo decisório, agenda diplomática, entre outros componentes da análise das relações bilaterais, amplia o objeto de estudo e lhe confere maior significado.

Tomamos, pois, a liberdade de dividir a história das relações entre Portugal e Brasil em três tempos. Entre a Independência do Brasil e o Centenário da Independência, em 1922, as relações políticas devem ser efetivamente classificadas de irrelevantes, porém, em contradição com uma pauta social substantiva que fazia pressões sobre o processo decisório. O reencontro político entre os dois países deu-se ao ensejo das comemorações do início do século XX e como resultado da visita do Presidente eleito Epitácio Pessoa a Portugal em 1919 e da primeira viagem de um Chefe de Estado português ao Brasil, em 1922, a do Presidente Antônio José de Almeida. Inaugurou-se a era da retórica nas relações políticas bilaterais, que se estenderia até a retirada portuguesa da África em 1974-75. Desde então, um período de relações positivas tem início, cujo perfil se define lentamente, ao ponto de revelar sua maturidade na virada do milênio.

I – O tempo da distância

A transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 preparou o terreno para intransigências que se manifestariam no âmbito político desde 1820, quando triunfou a revolução liberal

“...o Brasil pesava mais do que a economia portuguesa para a economia portuguesa.”

em Portugal. Alguns fatores de fundo explicam essa virada de costas para o outro em que se firmam as lideranças dos dois países durante a luta brasileira pela independência.

Portugal não perdeu apenas a segurança que lhe dava a Corte ao tornar-se em 1807 politicamente

órfão. Perdeu quase de todo a animação social e econômica que advinha do *comércio transitário*, a ordem e o complexo de atividades que se assentavam sobre exportação e importação, sistema produtivo e estrutura social. Segundo Jorge Pedreira, esse comércio colonial preenchia para Portugal, entre 1796 e 1806, funções vitais: abastecia o país de produtos coloniais e de matérias-primas, abria mercado para alguns produtos portugueses de exportação, animava as trocas entre as próprias colônias e oferecia oportunidades para a reexportação de produtos coloniais a outras nações e de produtos estrangeiros para ultramar. Em 1806, último ano antes da invasão francesa, o peso do *comércio transitário* era tal que a produção nacional representava apenas um quarto das exportações portuguesas para outras nações e menos de metade das que se destinavam ao Brasil. Mas os produtos oriundos do Brasil alcançavam 60% das exportações portuguesas para outras nações. Em outras palavras, o Brasil pesava mais do que a economia portuguesa para a economia portuguesa.

O sistema produtivo português sofria de certo desalento, oprimido que era pelo esquema do *comércio transitário*. Contudo, o mercado brasileiro, ao absorver mais de 90% das exportações portuguesas de manufaturas, tecidos, chapéus, ferragens entre outras estimulava nesse período o setor secundário da economia, enquanto a exportação de vinhos animava a agricultura.

Esse profundo vínculo entre o *comércio transitário* e o destino de Portugal enfrentava os riscos da política internacional e foi à deriva com as guerras napoleônicas, que significavam a luta pelo domínio dos mares entre França e Inglaterra. A crise do

* Professor Titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

¹ As conclusões expostas nesse texto têm por base o livro recentemente lançado, onde o leitor também localiza extensa bibliografia e fontes de consulta: CERVO, Amado Luiz e Calvet de Magalhães, José, *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000*. Lisboa: Instituto Camões (307 p.) e Brasília: Edunb, (397 p.), 2000.

colonialismo não se esgota na tese do anacronismo estrutural defendida por Fernando Novais. Pedreira trouxe à evidência o papel das conjunturas, as rivalidades entre as duas grandes potências europeias, também potências coloniais, para compreender a crise do país, desde a transferência da Corte para o Rio de Janeiro. Essa transferência poderia significar, com efeito, o colapso de uma economia que vinculava as condições de vida interna da população aos fluxos do comércio colonial. Além de politicamente órfão, com a abertura dos portos do Brasil, D. João deixou Portugal desprovido de rendas públicas e economicamente paralisado.

Há que se mirar, portanto, para a desventura que significou a transferência da Corte e assim compreender a atitude hostil das lideranças portuguesas, basicamente a velha e frustrada burguesia comercial do Porto, que se levantou em 1820, exigiu a volta do rei e não teve condescendência para os interesses brasileiros. O que pretendiam os “liberais” portugueses era o restabelecimento das vantagens que usufruíam do *comércio transitário*. As partes não se entenderiam, em tais circunstâncias, nem poderia haver entre elas negociação política da independência. Os portugueses ofereceram resistência, insuficiente mas tenaz, e o significado de tudo isso foi a ruptura política e uma reconciliação imposta pela vontade forte da potência mediadora, que auscultou antes de tudo os interesses próprios, depois os interesses econômicos de Portugal e, enfim, o interesse meramente político do Brasil.

A raiz da hostilidade que perpassa o movimento da opinião e contamina as relações políticas entre Brasil e Portugal no século XIX não parece brotar, antes de tudo, do sentimento nacional, o nativismo para a literatura. Convém percorrer os caminhos que levaram à incompreensão mútua, à disposição de não considerar interesses do outro, à intransigência política, aos ranços de superioridade de ordem cultural. Eram esses materiais manipulados pelos dirigentes de ambos os lados e veiculados pelas diplomacias que mantinham distantes as duas nações e sufocavam forças sociais de aproximação.

Três contenciosos alimentaram a incompreensão mútua entre os governos e duas forças sociais agiram em sentido contrário, como forças de aproximação dos povos, ao longo do século XIX.

Em primeiro lugar, o contencioso financeiro, referente às reparações de perdas sofridas por particulares e pelos governos durante a guerra de independência. Objeto de duas convenções específicas

e de inúmeros ajustes subseqüentes, esse contencioso arrastou-se por décadas. As reparações devidas aos particulares foram liquidadas até 1846. Mais representaram um fardo político a envenenar as relações entre os Estados do que uma questão social importante. As reparações de governo a governo, foram relativamente importantes. Envolveram: a) o empréstimo sacado por Portugal sobre a praça de Londres, em 1823, no montante de dois milhões de libras, cujo encargo foi transferido ao Brasil pela Convenção Pecuniária de 1825; b) recursos autorizados pelo governo brasileiro e utilizados na guerra movida por D. Pedro a seu irmão D. Miguel, quando aquele abdicou em 1831 do trono brasileiro; c) as propriedades da família real deixadas no Brasil e d) as despesas com o transporte de tropas durante a guerra de independência. Boa parte do contencioso foi acertado e saldado, porém nunca de todo. Desde a Independência até a década de 1860, continuava azedando o ambiente político das relações bilaterais e provocando irritações na opinião pública. Convém ressaltar que em ambos os casos, as perdas de particulares e as perdas dos governos, o lado brasileiro era o grande devedor e o português o grande

beneficiário. Essa compra da Independência, depois de ganha pelas armas, a muitos pareceu no Brasil uma espúria concessão, senão uma submissão covarde da diplomacia à pressão, primeiramente da Inglaterra e, depois, de Portugal.

O segundo contencioso teve origem na fabricação em Portugal de moeda falsa destinada ao Brasil. Os primeiros bilhetes falsos do Banco do Brasil apareceram em 1842. O fluxo de moeda falsa de Portugal para o Brasil tornou-se tão intenso que chegou a comprometer o meio circulante nacional. Por

décadas, uma batalha diplomática e política foi travada em torno da questão. O governo brasileiro exigia coerção e controle na origem, mas a legislação portuguesa não coibia o crime com a severidade necessária a sua erradicação. Visto que era preciso modificar o código penal português e firmar uma convenção bilateral que pusesse as autoridades de ambos os países em sintonia na repressão, o assunto aflorou nos parlamentos, onde a opinião e a hostilidade política corriam soltas. E evocava todos os fantasmas da memória, acionados contra o outro: os brasileiros bramando contra a conivência das autoridades portuguesas, estas qualificando de bárbaras as decisões unilaterais de prisão e deportação sumária dos traficantes pelas autoridades brasileiras. Apenas na década de 1870 fechou-se o ciclo do crime da moeda

*“...os brasileiros
bramando contra a
conivência das
autoridades
portuguesas, estas
qualificando de
bárbaras as decisões
unilaterais.”*

falsa, que, como o das reparações, tanto perturbou as relações entre Brasil e Portugal durante o século XIX.

O terceiro contencioso dizia respeito à participação portuguesa no tráfico de escravos africanos para o Brasil. Em razão do tratado de 1815 com a Grã-Bretanha, Portugal se julgava no direito de fazer o tráfico de escravos da África para o Brasil, apesar deste ser proibido pela Convenção de 1826 entre Brasil e Inglaterra e pela lei brasileira de 1831. A maior parte do tráfico era feita sob bandeira portuguesa e as diplomacias se enfrentavam em razão da incompatibilidade das leis e dos acordos internacionais. Apenas em 1839, sob pressão inglesa e brasileira, a coerção do governo português sobre os navios utilizados no hediondo comércio começou a produzir efeitos. Apesar de tudo, o mal-estar entre os três países envolvidos no tráfico e na eventual erradicação, Inglaterra, Portugal e Brasil, manteve-se até 1850, com acusações recíprocas, denúncias de apresamentos arbitrários de navios, de julgamentos unilaterais, de abuso de poder etc.

Esses três contenciosos afetaram a opinião pública, abalaram a confiança entre os governos de Brasil e Portugal e compeliram-nos a um baixo perfil de relacionamento político. Em consequência disso, os governos agiram no sentido de sufocar forças sociais de propensão a dar densidade e substância às relações bilaterais. Eram duas, substancialmente: o comércio, que realizava diretamente interesses das elites, e a emigração portuguesa, uma aspiração popular.

O Tratado de Paz e Aliança de 1825 restabeleceu o comércio entre Brasil e Portugal mas não o regulamentou a contento. Depois da solução da questão sucessória portuguesa em 1834, as relações bilaterais entraram em uma fase de franca boa vontade. A diplomacia portuguesa foi acionada com muita determinação para obter um tratado de comércio privilegiado com o Brasil, capaz de repor o peso do antigo *comércio transitário* para a economia portuguesa. As negociações conduziram ao Tratado de 1836, firmado pelos governos, porém rejeitado pelo Parlamento brasileiro. Três motivos explicam esse malogro: a resistência portuguesa em autorizar cônsules brasileiros em possessões coloniais da África, eliminando dos benefícios do comércio a relação

“Mais que o comércio bilateral, foi a emigração portuguesa para o Brasil o grande elo entre os dois povos no século XIX. Desde a Independência até nossos dias, as estatísticas comprovam que os portugueses foram os mais numerosos imigrantes que aportaram ao Brasil”.

outrora intensa entre Brasil e África negra, as disposições vigentes com a Grã-Bretanha, que não admitiria fosse Portugal contemplado com privilégios superiores aos que a beneficiavam e, enfim, a disposição do parlamento brasileiro de então de não mais firmar tratados de comércio com as grandes potências, visto que somente a elas favoreciam, em seu entender.

Os ressentimentos causados pelos contenciosos acima referidos também contribuíram para a rejeição do tratado de comércio de 1836, que estabelecia privilégios exclusivos relativamente a outros fluxos de comércio exterior dos dois países. Como estes contenciosos se prolongariam, a instabilidade das regras comerciais também se manteria ao longo do século XIX. Portugal jamais alcançou seu objetivo comercial no Brasil, que era de fazer os produtos seguir os passos dos emigrantes que em massa se dirigiam a este país.

Manteve por todo o período a grande exportação dos vinhos, mas não obteve o mercado de manufaturados, particularmente dos têxteis, cuja produção teria impulsionado a economia portuguesa para a moderna era industrial.

Mais que o comércio bilateral, foi a emigração portuguesa para o Brasil o grande elo entre os dois povos no século XIX. Desde a Independência até nossos dias, as estatísticas comprovam que os portugueses foram os mais numerosos imigrantes que aportaram ao Brasil, seguidos em número por italianos e espanhóis. A emigração em massa de portugueses iniciou na década de 1850, apesar da disposição de seu governo em contê-la ou desviá-la para as colônias africanas. Os portugueses preferiam o Brasil como terra de destino, mas eram postos diante de medidas dissuasórias tomadas por seu governo e por uma ausência de medidas ordenadas e coerentes do lado brasileiro.

A migração foi mais um desastroso domínio de ação das diplomacias luso-brasileiras no século XIX. O governo português dispunha-se a contê-la e, não o podendo, a manter os emigrados residentes no Brasil vinculados a Portugal pela cidadania. O brasileiro dispunha-se a fomentá-la e a assimilar o imigrante ao nacional. O controle sobre a cidadania do imigrante era fundamental para ambos os lados: do lado português significava mercado de consumo para a produção lusa e garantia de remessas de recursos, dos quais o erário público e a própria modernização

passaram a depender vitalmente nas últimas décadas do século XIX; do lado brasileiro, a assimilação ampliava a base política da nação e a tornava menos vulnerável a pressões e controles dos governos de origem dos imigrantes, além de estimular a fixação de capitais no país. Esse conflito acerca da cidadania foi resolvido de modo unilateral e audacioso pela República, que decretou, um mês após sua implantação em novembro de 1889, a chamada *grande naturalização*. Tomados de surpresa, os Estados europeus chegaram a conjecturar uma ação de força para demover o governo brasileiro de sua decisão, mas não a tornaram efetiva, contentando-se com o protesto coletivo.

A imigração portuguesa no Brasil foi um fenômeno essencialmente sócio-econômico, mais que político ou cultural. Não influiu sobre as estruturas do poder, em nenhum dos países. Os portugueses contavam com vantagens sobre os outros imigrantes. Estabeleceram-se de preferência na cidade, onde se dedicavam ao comércio e à criação de pequenas empresas. Não foram decisivos para o processo de industrialização do Brasil porque não dispunham de grandes capitais nem de experiência. Reforçaram, contudo, traços da cultura brasileira, feita de convivências de contrários e de tolerância, no momento em que a nação tinha seu perfil étnico modificado pelo aporte de outras matrizes do exterior.

II – O tempo da retórica

Aos contenciosos diplomáticos do século XIX somaram-se alguns incidentes por ocasião da implantação da República no Brasil. Já nos referimos ao decreto da grande naturalização de novembro de 1889. A chamada Revolta da Armada, em 1893-94, resultou na ruptura das relações diplomáticas entre os dois países, em razão de desentendimentos entre o governo de Floriano Peixoto e a legação lusa no Rio de Janeiro, que concedeu asilo político a centenas de revoltosos. Embora restabelecidas as relações diplomáticas um ano depois com certa solenidade, o clima político em que se movimentavam as relações bilaterais ainda permanecia um redutor, não um indutor de fluxos substantivos. Nada de novo, porquanto desde a Independência os Estados haviam dado demonstração de mau desempenho na administração dessas relações bilaterais.

Havia, contudo, forças que brotavam de interesses reais em jogo nas relações bilaterais e que demandavam, no entender de muitos, a conformação das relações políticas com as afinidades sociais. Era mister superar o descompasso entre o político e o social. Fazia-se alusão ao perfil étnico comum, à afinidade cultural, aos hábitos alimentares comuns, à convergência de costumes, de atitudes diante do

casamento, ao fato de a mesma família governar ambos os países durante um século, ao consumo do mesmo vinho, ao expressivo comércio bilateral, à dependência financeira de Portugal das remessas dos imigrantes. A evocação desses e de outros motivos conduziu, no início do século XX, a uma modificação do perfil das relações políticas bilaterais. Estas deixaram para trás a repugnância tradicional e foram alojadas no domínio da retórica, que não significava ainda uma agenda de ações positivas por parte dos Estados.

A entrada na fase retórica das relações bilaterais foi preparada pelas comemorações das primeiras décadas do século XX. Em 1900 comemorou-se o quarto centenário do descobrimento do Brasil, ocasião em que os dois chefes de Estado manifestaram apreço mútuo por meio de iniciativas concretas. O governo brasileiro decidiu emprestar grande pompa à comemoração do centenário da abertura dos portos ao comércio e à navegação internacional, em 1908. Organizou uma exposição internacional e obteve do Rei D. Carlos I o compromisso de solene visita, que se preparou, em Portugal e no Brasil, com todo esmero. Em fevereiro de 1808, contudo, quando estava prestes a tomar a direção do Brasil o primeiro chefe de Estado português a visitar o país, ocorreu o assassinato do Rei. Dois anos depois, em 1810, implantou-se a República em Portugal, a qual logo manifestou a intenção de intensificar as relações com o Brasil. Tanto é que a legação no Rio de Janeiro permaneceu por mais de dez anos a única legação portuguesa com o nível de embaixada.

A consolidação da retórica nas relações políticas bilaterais deu-se com a visita a Lisboa de Epitácio Pessoa, Presidente eleito do Brasil, em 1919, e com a visita ao Brasil do Presidente português, Antônio José de Almeida, em 1922, a convite do próprio Pessoa. Comemorou-se, portanto, de forma emocionante, o Centenário da Independência, ocasião em que os meios políticos de ambos os países enalteciam a irmandade luso-brasileira e advogaram, com eloquência, o estreitamento dos laços entre as duas nações. A arrojada travessia do Atlântico pelos pilotos portugueses Artur Sacadura Cabral e Carlos Gago Coutinho, como parte das festividades do Centenário, deu a medida do entusiasmo com que foi celebrado.

A visita do presidente Almeida ao Brasil não resultou em medidas concretas de apoio ao relacionamento bilateral, além de uma convenção sobre propriedade literária e artística. Logo depois, o tratado luso-brasileiro de comércio firmado em 1933, similar a dezenas de outros que o Brasil negociou então, teve vida curta e não produziu efeitos, apesar de se lhe apor um protocolo adicional em 1941. Embora o GATT sugerisse medidas de liberação do comércio internacional no pós-guerra, Brasil e Portugal

firmaram em 1949 um tratado de comércio baseado no sistema de quotas e de compensação financeira, instrumentos do protecionismo brasileiro. O comércio bilateral continuou comprimido por dificuldades múltiplas que o acordo de 1966 tampouco superou. O acordo ortográfico, firmado em 1931, pode ser citado como outra expressão da retórica política, porquanto até os dias presentes não alcançou os desdobramentos legais necessários a sua execução.

O Tratado de Amizade e Consulta de 1953 representa o clímax e encaminha o declínio da fase retórica das relações políticas bilaterais. Teoricamente, o Tratado estabeleceu a consulta mútua sobre os problemas internacionais de interesse comum, a equiparação aos respectivos nacionais de portugueses e brasileiros, seu direito de circular e estabelecer-se no outro país e o tratamento de nação mais favorecida a ser aplicado aos cidadãos de ambos os países. Essa grandiosa peça da retórica política teve poucas conseqüências concretas para os indivíduos, apesar de juridicamente aprofundada pela Convenção de 1971 que estabeleceu a igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses. As comemorações dos 150 anos da Independência, em 1972, serviram como última oportunidade para fazer aflorar, nas trocas de visitas de chefes de Estado e altas autoridades, uma linha de relações políticas bilaterais assentada na retórica da comunidade lusa, porém distante de ações concretas de interesse para ambos os povos.

O importante Tratado de 1953 por vezes foi de utilidade quando invocado pelo governo português para obter o apoio do Brasil à sua política de colonialismo tardio, embora aquele mesmo governo, por decisão unilateral, houvesse excluído os territórios ultramarinos dos direitos inerentes ao Tratado. Mas não demoveu os governos democráticos brasileiros de Jânio Quadros e João Goulart de alardear na ONU a política anticolonialista brasileira, provocando mal-estar nas relações bilaterais.

Na primeira metade dos anos 1970, quando se cogitava na criação da comunidade luso-brasileira, a opinião pública no Brasil cindiu-se diante da estratégia de penetração de interesses brasileiros na África sub-saária. Os que defendiam a via das províncias ultramarinas portuguesas – e esse era o sentido a dar à comunidade luso-brasileira – acabaram malogrando diante de uma visão mais moderna que

reconhecia a obsolescência do colonialismo e da ditadura portuguesa e que postulava o apoio resolutivo do Brasil à autonomia dos países africanos e à estratégia de aproximação da África pela via dos Estados independentes. Convinha pôr fim à retórica e preparar o terreno para uma agenda concreta de relacionamento bilateral.

III – O tempo da parceria

Nos meados da década de 1970, ocorreram mudanças essenciais nas condições políticas que incidiam sobre o relacionamento entre Brasil e Portugal. Os portugueses derrocaram o regime salazarista que perdurava décadas, retiraram-se abruptamente da África e miraram para o horizonte europeu como nova opção estratégica de inserção internacional. Por outro lado, a abertura política empreendida pelo governo de Ernesto Geisel no Brasil veio acompanhada por decisões concretas de apoio aos regimes recém independentes de Angola e Moçambique e de cooperação com os demais países independentes da África negra. Essas mudanças, contudo, não colocaram imediatamente Brasil e

Portugal em sintonia política. Apesar das boas disposições do regime socialista português. Após tomar posse, em 1976, do cargo de Primeiro Ministro, uma vez consolidada a democracia portuguesa, a primeira visita de Mário Soares a um país estrangeiro teve o Brasil por destino.

Repetiram-se, nessa visita, como nos comprova Calvet de Magalhães, os mesmos pensamentos que vinham da conciliação política luso-brasileira de 1825, dos discursos inflamados de 1922, das negociações jurídicas de 1953: “os laços de amizade indestrutíveis que unem os dois países”, no dizer do Presidente Antônio Ramalho Eanes. Contudo, esse pano de fundo das relações bilaterais, que se estende por dois séculos de vida autônoma dos Estados, não induziu entre as duas grandes nações lusas um tipo de cooperação como aquela que historicamente se observou nas relações entre as duas grandes nações anglo-saxônicas, Inglaterra e Estados Unidos. A parceria que a irmandade luso-brasileira sugere por tantas razões esboçou-se entre os dois países apenas no início da década de 1990.

A preparação dessa nova fase construtiva de relações bilaterais ocorreu na esfera política pelo

“Na primeira metade dos anos 1970, quando se cogitava na criação da comunidade luso-brasileira, a opinião pública no Brasil cindiu-se diante da estratégia de penetração de interesses brasileiros na África sub-saária”.

reconhecimento da obsolescência de acordos retóricos e pela decisão de firmar, em 1991, um moderno Acordo-Quadro de Cooperação. Ao abrigo de suas disposições, dois fenômenos de vulto devem ser registrados: por um lado, a reversão dos fluxos, por outro a interpenetração empresarial.

Com efeito, após uma brilhante trajetória interna e internacional, Portugal tornou-se, ao final do século, um país similar aos pequenos países do mundo desenvolvido. Com isso, o fluxo migratório tradicional inverteu-se, tomando então muitos brasileiros, de alta qualificação ou simples mão-de-obra, o caminho de Portugal. Poupanças oriundas da migração também inverteram seu fluxo, ademais Portugal converteu-se em grande investidor no Brasil. Essas circunstâncias favoreceram a penetração de negócios de um país em outro, observando-se, ao final do século, uma interpenetração empresarial expressiva, sendo contudo muito superiores os negócios portugueses no Brasil do que os brasileiros em Portugal. Este país tornou-se, portanto, um parceiro relevante para o esforço brasileiro de desenvolvimento.

A assimetria das relações entre Brasil e Portugal, na aurora do terceiro milênio, pode acentuar-se. Apesar de pequeno país, Portugal fez opções corretas e envolveu governo e sociedade no esforço para atingir a maturidade sistêmica no mundo globalizado. Captou recursos escassos com que avançou o processo de modernização do país e,

depois, empenhou-se na internacionalização de suas empresas. Apesar de grande país, o Brasil prossegue com opções tradicionais que acentuam o caráter dependente de seu desenvolvimento. Capta recursos abundantes e consome-os com a especulação financeira interna e internacional. Aniquila o núcleo central robusto de sua economia e aliena o sistema produtivo ao desmontar as grandes empresas e leiloá-las em pedaços.

Assim mesmo, entre ambos os países, uma agenda positiva tem chance de materializar-se, caso os governos definam uma estratégia adequada para as relações bilaterais, superando o distanciamento político e as palavras vãs que impregnaram a conduta diplomática durante dois séculos.

Para dar forma concreta ao conteúdo fraterno dos laços luso-brasileiros e corresponder aos interesses das sociedades, alguns objetivos da ação política nos parecem claros: criar facilidades para a circulação de bens e pessoas no outro lado, estimular a interpenetração empresarial, reforçar a Comunidade de Nações de Língua Portuguesa como foro multinacional, dar responsabilidade particular a Portugal nas negociações entre o Mercosul e a União Européia.

Esse espírito presidiu, ao ensejo das comemorações dos quinhentos anos da viagem de Pedro Álvares Cabral, a assinatura, a 22 de abril de 2000, na cidade de Porto Seguro, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre os dois países.

“A assimetria das relações entre Brasil e Portugal, na aurora do terceiro milênio, pode acentuar-se”.



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

Redação: editoria@relnet.com.br

Conselho Editorial:

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

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

Mercosul: racionalizando os custos da crescente heterogeneidade

Alcides Costa Vaz *

Dois fatos marcaram a evolução recente do Mercosul: a realização da Reunião do Conselho Mercado Comum, e em seu âmbito a Cúpula dos Presidentes dos países membros, e a manifestação do Presidente do Chile em sua visita ao Brasil, de que pretende formalizar pedido de adesão daquele país ao Mercosul como membro pleno. A Reunião do Conselho Mercado Comum marcou o início da presidência *pró-tempore* brasileira que tem diante de si o desafio impulsionar o relançamento do bloco, o mais importante legado da presidência argentina. Com efeito, nos últimos seis meses, período que coincidiu também com o início do governo de Fernando de la Rúa, logrou-se reverter a agenda negativa, pautada por conflitos comerciais entre os dois principais sócios, e reafirmar politicamente a disposição de fortalecer o Mercosul, estabelecendo-se uma agenda ampla com a qual pretende-se consolidar a união aduaneira e fortalecer o bloco que passa a enfrentar também importantes desafios externos. Para isso muito tem contribuído,

“os benefícios a serem auferidos com a adesão de novos sócios parecem ter contrapartida em provável protelação dos temas diretamente relacionados à consecução de um mercado comum e na maior complexidade que deverá marcar o processo decisório, mantidas as atuais regras e princípios que o orientam”

além do empenho dos governos, coadjuvados pela iniciativa privada, o quadro de crescimento econômico, hoje muito mais favorável ao processo de integração que no ano passado.

Por sua vez, a anunciada disposição do Chile de incorporar-se ao Mercosul, somada à expectativa de que a Bolívia venha a fazê-lo também como membro pleno é fator de grande relevância e significado para o pretendido revigoreamento do bloco, particularmente diante da perspectiva de que as negociações da ALCA ingressem em etapa decisiva, uma vez concluído o esforço

de chegar-se a um texto base para o acordo até o final deste ano. Ademais, é fator que também induz a necessidade de revisão dos mecanismos do Mercosul, dentre os quais a tarifa externa comum, cuja discussão foi também recentemente iniciada pelas autoridades econômicas do Brasil e da Argentina.

Frente a essa perspectiva de alargamento do bloco com a adesão de dois novos membros, duas questões se colocam: a primeira refere-se às

* Professor do Departamento de Relações Internacionais e Coordenador Executivo do Núcleo de Estudos de Mercosul da Universidade de Brasília.

implicações para a agenda interna do bloco e para seu aprofundamento para além do estágio de união aduaneira. A segunda remete às condições de construção de consensos sobre os temas que o Mercosul confrontará interna e externamente no futuro próximo.

Nesse sentido, os benefícios a serem auferidos com a adesão de novos sócios parecem ter contrapartida em provável protelação dos temas diretamente relacionados à consecução de um mercado comum e na maior complexidade que deverá marcar o processo decisório, mantidas as atuais regras e princípios que o orientam. Não se trata de uma questão do aumento do número de membros plenos apenas. Trata-se antes, da heterogeneidade que se amplia e das condições efetivas de, a partir dela, construir e consolidar as bases de coesão e organicidade do bloco. Cumpre salientar que, independentemente da esperada adesão do Chile e da Bolívia, observa-se a instauração de um quadro

mais complexo e exigente para a construção de consensos no âmbito do Mercosul por razões intrínsecas ao próprio bloco em sua atual composição, tendo em vista, por exemplo, e dentre outros fatores, a disposição do novo governo uruguaio, de ser mais propositivo e protagônico e menos reativo frente aos dois maiores sócios, e que ficou patente da discussão do regime automotivo comum e que se estende também à questão da ALCA.

No entanto, esses são custos naturais e inteiramente assimiláveis, já que decorrem, em última análise, do adensamento e da expansão de um processo que fora, em suas origens, apenas bilateral e que se multilateraliza em ondas sucessivas. São custos que interpelam, principalmente os dois maiores sócios, em suas respectivas capacidades de serem responsivos aos interesses, demandas e necessidades dos demais sem, contudo, abdicarem dos princípios de equilíbrio e reciprocidade que são basilares do Mercosul.

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”.

Argentina: La necesidad de una promesa

Edgardo Mocca*

Apenas cumplidos sus siete primeros meses de existencia, la gestión De la Rúa tiene que enfrentar la peor de las noticias: según la última medición oficial, el desempleo abarcaría al 15,5 de la población activa, un punto porcentual más que en mayo último. Como respuesta, el gobierno ha puesto en escena una combinación del recurso argumentativo a la «herencia» recibida de la anterior administración con el anuncio de un paquete de iniciativas dirigidas al empleo y a la reparación social de los sectores más desfavorecidos.

Aparece claro que lo que está en juego es en torno a qué promesa puede el actual gobierno reunir una cuota razonable de legitimidad social con la cual enfrentar el duro desafío de las elecciones legislativas del año próximo. De manera inevitable vienen a la memoria los primeros tiempos del gobierno anterior: el entonces recién asumido presidente Menem extrajo fuerzas del caótico cuadro socioeconómico hiperinflacionario de aquellos días para lanzar un proceso de reformas de una radicalidad inédita. La construcción discursiva de un objetivo claro -la estabilidad después del incendio- permitió al gobierno desplegar transformaciones socialmente costosas y opuestas a la tradición del peronismo sin afectar, e incluso incrementando, su base de sustentación política: en 1991 y 1993, el menemismo ganaba las legislativas y acorralaba a la oposición.

La sociedad argentina ha cambiado mucho desde entonces. La estabilidad monetaria, después de nueve años de vigencia, ha perdido visiblemente centralidad entre las demandas ciudadanas. Argentina es un país económicamente abierto al mundo y la continuidad de sus instituciones no sufre amenazas perceptibles, comparables, por ejemplo, a las rebeliones militares que atravesaron la última etapa

de Alfonsín y la primera de Menem. Pero en el país viven más de doce millones de pobres, tres millones de indigentes y han crecido pronunciadamente los índices delictivos. La recesión económica lleva ya dos años de duración y ni siquiera los pronósticos de crecimiento más optimistas permiten augurar un tránsito fácil a una sociedad más equitativa.

La cuestión central no parece ser, entonces, si el actual gobierno alcanzará la meta prometida en materia de empleo, igualdad de oportunidades y justicia sino si esa expectativa quedará abierta en la sociedad argentina y si la coalición gobernante podrá seguir encarnándola de manera más cabal que el justicialismo. En lo que va de su gestión, el gobierno ha consumido sus mejores energías en la lucha por

“El ordenamiento de las cuentas no es una bandera que estremezca a ninguna sociedad pero sin ese presupuesto no hay ningún proceso de reformas viable.”

poner bajo control al déficit fiscal. Encaró en primera instancia un aumento de impuestos a las ganancias que afectó a los sectores medios y altos y, posteriormente, ejecutó un recorte salarial a los empleados públicos cuyos sueldos superaban los mil dólares mensuales; ambas decisiones fueron adoptadas en la medida en que la escala del déficit se mostraba superior a lo que anunciara la gestión de Menem y la situación económica internacional aparecía menos favorable que lo previsto. Se trata, en ambos casos, de medidas necesariamente defensivas frente a la presión de los mercados y de los sectores políticos más conservadores y no de insinuaciones reformistas inscriptas en un proyecto más global. Otras acciones de índole diferente, como la sanción de la ley que flexibiliza las condiciones de trabajo en procura de promover el empleo y la desregulación de las obras sociales que afecta el poder de las corporaciones sindicales fueron interpretadas como parte de un mismo «paquete» y vieron diluir su sentido transformador.

* Cientista Político. Assessor do Ministério de Desenvolvimento Social e Meio Ambiente da Argentina.

El gobierno se ha mostrado en condiciones de mantener su firmeza en el contexto de una progresiva reactivación del sindicalismo peronista de regreso a su tradicional folklore populista; ha exhibido, también, capacidad para convivir con las expresiones disidentes en el interior de ambos partidos de la coalición que enarbolan la bandera de la «fidelidad a las promesas electorales». La difusión de las primeras cifras que insinúan una leve tendencia a la reactivación le suministró la dosis de oxígeno necesaria para romper cierto aislamiento y recomponer la homogeneidad en su interior. La administración aliancista cuenta con la ventaja de una oposición justicialista absorbida por las definiciones en torno a sus relaciones de fuerza internas.

Sin embargo, la cuenta regresiva que termina a mediados del año próximo -cuando la campaña por las elecciones legislativas esté en el centro de la escena- ya ha empezado. Además de elegirse la mitad de la Cámara de Diputados, se realizará, entonces, la recomposición total del Senado, según lo estipulado en la última reforma constitucional: es el contexto institucional en el que gobernará De la Rúa los dos últimos años lo que estará en juego. El problema para el oficialismo es la construcción de una esperanza. Y se sabe que esta operación no se hace desde el gobierno igual que desde la oposición. No alcanzará con una esgrima argumental que remite hacia el futuro la promesa de cambio mientras se ejecutan medidas cuyos costos sociales se perciben de manera inmediata.

¿Significa entonces que el gobierno De la Rúa no ha avanzado en ningún sentido? Por lo pronto, la decisión con que se afrontaron las medidas de emergencia y la prontitud con que se pusieron en

marcha cuentan en el haber del gobierno: cualquier vacilación podría haber traído consecuencias críticas muy difíciles de revertir. El ordenamiento de las cuentas no es una bandera que estremezca a ninguna sociedad pero sin ese presupuesto no hay ningún proceso de reformas viable. La reducción del gasto público articulada con la recuperación de la transparencia - que se revela en la investigación de la corrupción del gobierno anterior, pero también la enérgica reacción en los casos de sospechas sobre actuales irregularidades - puede reinterpretarse como capital político acumulado por la gestión aliancista.

Para que esos avances dejen de ser potencialidades y se materialicen políticamente sería necesario un grado de convicción política superior en diversos escalones de la coalición gobernante. Una parte importante de la Alianza está recorriendo el difícil tránsito de las prácticas opositoras al ejercicio del gobierno. En el Congreso, sobreviene la tentación de poner una real o supuesta coherencia discursiva por encima de la responsabilidad de acompañar un proyecto compartido. Pero detrás de esos déficits de convicción y responsabilidad hay un vacío que necesita ser llenado: el planteamiento de una meta social deseable y comunicable que pueda convocar nuevas energías a su alrededor. Seguramente este objetivo no tendría un enunciado tan simple como el que aseguró el prolongado predominio menemista. Su construcción es, sin embargo, una necesidad de la democracia argentina: la carencia de desafíos atractivos deslegitima a la política y favorece -como sobradamente lo muestran los ejemplos regionales- la emergencia de liderazgos populistas que reemplazan la deliberación democrática por el monólogo autocrático.

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.

Clinton e a Presidência: Oito Anos em Balanço

Cristina Soreanu Pecequilo*

Assim que deixar a Casa Branca em Janeiro de 2001, Bill Clinton poderá passar à história por várias razões. Para alguns, ele manchou a presidência com escândalos pessoais (Monica Lewinski e outras peripécias sexuais) e políticos (Whitewater, financiamentos duvidosos de campanhas). Para outros, ele foi apenas um sobrevivente que contornou crises e estava no lugar certo na hora certa. Não serão poucos os que o defenderão como uma figura carismática que liderou a América em direção ao futuro,

promovendo sua recuperação econômica, sustentando e ampliando a hegemonia do pós-Guerra Fria. Com distanciamento, podemos afirmar que Clinton será lembrado por todos estes fatores: um presidente com qualidades e defeitos que, com sua equipe, conduziu os EUA do declínio à renovação, mas que talvez não esteja legando uma base suficientemente concreta para que esta prosperidade e força mantenham-se no longo prazo.

Sua *performance* doméstica e externa pode ser dividida em dois períodos que correspondem a seus mandatos, 1993/1997, 1997/2001. No primeiro, Clinton assumiu sustentado por um discurso de mudança, que priorizava a recuperação econômica e moral, relegando o setor externo a um plano secundário. Sintomaticamente, esta disposição foi definida na bastante conhecida frase: “É a economia, estúpido”. Entre 1993/1994, Clinton acumulou fracassos: a reforma da previdência, a contundente derrota para os republicanos do “Contrato com a América”, Haiti, Bósnia e desacordos com a Europa Ocidental, Japão, Rússia e China. Lançou-se a estratégia do engajamento e da expansão (E&E) em substituição à contenção, cuja prioridade era a promoção das democracias e dos livres mercados, percebida como um exercício de retórica. Dentre os poucos acertos, a continuidade da integração regional nas Américas (NAFTA e ALCA), e a conclusão do GATT. Aqui, a

“Clinton aprendeu a capitalizar as vantagens de ser um “presidente da política externa”, exercendo poder unilateralmente para proteger os interesses nacionais.”

performance foi regular apesar das ações de 1995/1996 com a intervenção na Guerra da Bósnia (Acordos de Dayton) e a retomada do diálogo equilibrado com as demais potências, somadas à reeleição depois que foi adotado um discurso de centro, favorecida pela fraqueza do candidato republicano Robert Dole e os erros táticos deste partido.

Porém, no segundo mandato, a atuação pode ser considerada boa. Em primeiro lugar, e o fator fundamental do sucesso da presidência,

consolidou-se a recuperação econômica pela contínua expansão do PIB e baixas taxas de desemprego, permitindo um fortalecimento global da hegemonia. Os EUA eliminaram o déficit público, reestruturando o governo (sem resolver, contudo, o déficit comercial). Segundo, houve uma mudança de atitude frente ao setor externo. Clinton aprendeu a capitalizar as vantagens de ser um “presidente da política externa”, exercendo poder unilateralmente para proteger os interesses nacionais. O E&E assumiu seu lugar como prioridade: uma reafirmação clara da tradicional estratégia da preservação da ordem mundial conduzida e criada pela liderança dos EUA, visando a proteção e expansão de seus interesses políticos, econômicos e estratégicos.

Em termos específicos, pudemos observar a ofensiva na Europa pelo envolvimento em Kosovo, na expansão da OTAN para o leste, na posição ambígua sobre o aprofundamento da integração europeia e no relacionamento com a Rússia que, embora classificado como parceria, é permeado pela desconfiança e a tentativa de empurrar as fronteiras ocidentais para perto de Moscou (veja a aproximação com os Estados bálticos e a Ucrânia). Na Ásia, os EUA interferiram na crise econômica de 1997, retomando seu poder, atuaram nas relações Índia e Paquistão, além da aliança próxima com o Japão e com a China, destacando-se o recente acordo comercial. No continente americano,

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

a despeito da lentidão da ALCA pela ausência do *fast track*, a imagem de um hemisfério dominado política e economicamente pelos EUA permanece. Sinaliza-se, também, uma relativização gradual do embargo à Cuba, começando pelo comércio de alimentos e remédios.

Igualmente, parece haver um “relaxamento” de tensões com a Coreia do Norte e com o Irã, potencializado por Khatami. No Oriente Médio, preservou-se a mediação entre israelenses e palestinos e o processo de paz, apesar dos atrasos, mantendo-se a política de contenção do Iraque e o interesse estratégico no petróleo. Na África, existe um movimento lento de penetração, ocupando vácuos europeus e trabalhando questões sensíveis como a pobreza e as epidemias (AIDS). Além disso, os EUA mantiveram sua proeminência em todas as organizações internacionais significativas como OMC, FMI e G7, minando a ONU. Na segurança, Clinton garantiu os altos níveis do orçamento militar (projeção de US\$ 284 bilhões em 2003) e relançou o projeto Guerra nas Estrelas. Apesar do compromisso do Executivo com a não-proliferação das ADMs, o Congresso não aprovou o CTBT. Duas observações adicionais a respeito do Legislativo: ele tem se mostrado mais conservador e protecionista, retomando suas prerrogativas e, segundo, o processo

de *impeachment* aprofundou as linhas bipartidárias entre republicanos e democratas.

No geral, o legado é positivo por preservar a liderança e o *status quo* internacional, com a continuidade dos interesses e posições estabelecidos em todos os continentes e setores da política mundial, iniciando algumas reformas, ainda que sem brilhantismo. Comparativamente a líderes como Nixon, Carter e Reagan que enfrentaram crises de credibilidade e de confiança, Clinton sairá do governo relativamente fortalecido e contando com bom apoio popular a não ser que aconteça algum desastre. Paradoxalmente, este apoio não está se transferindo para seus candidatos neste momento: na disputa presidencial, Gore está atrás de Bush e Hillary Clinton perde pelo Senado em Nova Iorque (algo que pode mudar). Finalizamos com uma provocação, Clinton tem pouco mais de 50 anos e um histórico que se não é ótimo também não é péssimo (apesar do que seus adversários consideram sua maior fraqueza, o seu caráter) e nos indagamos se ele não superará a “maldição” de outros ex-presidentes: a impossibilidade de retorno à vida pública em cargos legislativos ou executivos. Se existe consenso sobre Clinton, é o de que ele é ambicioso e um bom tático que sempre consegue o que quer quando se empenha para isso. Será que ele vai voltar?

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.

O “jeito” asiático face à globalização

Paulo Antônio Pereira Pinto*

O fenômeno avassalador da globalização, como se sabe, tem influenciado a reorganização dos sistemas políticos e econômicos mundiais, aprofundando a internacionalização da produção, impondo uma cultura uniforme com traços ocidentais e determinando as formas de inserção das distintas regiões do planeta.

Diante do desafio, países da Ásia-Pacífico, principalmente a China e os do Sudeste Asiático compartilham da percepção quanto à necessidade de preservar o Estado, como agente capaz de fomentar o desenvolvimento econômico e garantidor das aspirações da sociedade.

Isto é, nesta parte do mundo, procura-se defender identidades culturais seculares e mesmo milenares das conseqüências do fenômeno da globalização. Busca-se, assim, garantia de que o Estado conseguirá evitar o desaparecimento da sociedade como agregadora, com capacidade de proporcionar a unidade política, bem como gerenciar atividades econômicas, preservar heranças culturais e, até mesmo, o emprego tradicional.

Conforme se verificará, a seguir, existe todo um “Asian Way”, para equacionar este tipo de situação.

O Jeito Asiático

O interesse acadêmico sobre a evolução dos regimes políticos na Ásia-Pacífico intensificou-se,

“O Jeito Asiático, em suma, consideraria possível que, em determinado país e momento, o desenvolvimento econômico deveria constituir prioridade em relação à implementação de um sistema democrático nos moldes ocidentais.”

desde o término da Guerra Fria. Recentemente, novas perguntas têm sido formuladas, como a relativa à possibilidade de que a falência universal do autoritarismo venha a produzir o mesmo tipo de padrões democráticos, nos termos aceitos pelo Ocidente, no continente asiático, onde experiências históricas, muitas vezes milenares, provocaram a emergência de formações sociais organizadas de formas bastante originais, tanto na China quanto nos países da ASEAN.

Na mesma perspectiva, coloca-se o debate quanto ao desenvolvimento do sistema capitalista e das práticas de economia de mercado em países de acelerado crescimento, onde

personalidades fortes ou partidos políticos, com longa permanência no poder, levaram o Estado a desempenhar papel preponderante no funcionamento das forças de mercado. Também neste setor, são notadas marcantes diferenças entre os modelos adotados na Ásia-Pacífico e os de tradição européia e norte-americano.

Nota-se, a propósito, a crescente preocupação com o fato de que as diferenças de percepção, ora existentes, quanto às práticas democráticas e à utilização das forças de mercado poderiam vir a constituir a essência de nova divisão ideológica, entre o Extremo Oriente e o Ocidente.

Instituições de pesquisas situadas em membros da ASEAN, principalmente as de Cingapura e Malásia,

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

empenharam-se, então, na formulação de um arcabouço conceitual para justificar os valores que ora caracterizam o “jeito” asiático. Nesse exercício, a professora cingapureana Chan Heng Chee, do Centro de Estudos do Sudeste Asiático, com sede naquela ilha, tem procurado ressaltar a importância da eficiência governamental como fator de legitimidade dos dirigentes políticos. Tal perspectiva, no entanto, não deixa espaço razoável para a criação de mecanismos apropriados que permitam a alternância de pessoas eficientes, ao mais alto nível de poder, no caso de necessidade de mudanças na administração da economia.

Seu conterrâneo e colega Tommy Koh relacionou, em recente artigo publicado no “International Herald Tribune”, alguns dos traços dominantes da organização política das sociedades bem sucedidas economicamente no Extremo Oriente. Entre estes cita: um contrato social entre a população e o Estado, que garanta a lei e a ordem em troca do respeito pela autoridade; o mesmo entendimento procura desenvolver a autoconfiança, sem um excesso de benefícios proporcionados pelo Estado; a preservação da moralidade pública é considerada essencial; a imprensa deve ser livre, mas responsável; acima de tudo, o individualismo excessivo do mundo ocidental deve ser rejeitado, em favor dos direitos da coletividade.

Sem entrar no mérito dessas questões, verifica-se que no esforço de reflexão em curso para a definição de uma agenda própria para a Ásia-Pacífico insere-se, entre outros temas, a discussão sobre suas formas originais de organização política. Trata-se de procurar valorizar tais características, a partir de um ponto de vista asiático, sem os preconceitos a elas associados pela perspectiva Ocidental.

Centros de estudos regionais acreditam, por exemplo, que os direitos humanos são universais e devem ser respeitados e promovidos em todas as suas dimensões – econômica, social, cultural, civil e política – na forma reconhecida pela carta das Nações Unidas, bem como pela declaração dos direitos humanos e outros instrumentos internacionais. A seu ver, contudo, os direitos econômicos, sociais e culturais devem ser colocados em patamar idêntico ao dos civis e políticos.

Tal princípio, conhecido como o da “indivisibilidade dos direitos”, é ressaltado pelos dirigentes desta parte do mundo de forma a lembrar a seus críticos no ocidente que, nos países industrializados, a estabilidade social e econômica já se encontra consolidada, como resultado de seu próprio estágio de desenvolvimento. Seria natural, portanto, segundo Jusuf Wanandi, do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais da Indonésia, que os direitos civis e políticos sejam priorizados na Europa e América do Norte.

Em nações ora em fase de crescimento acelerado no Sudeste Asiático, por outro lado, existiria ainda – de acordo com o pensamento de Wanandi – todo um processo de transformação sócio-econômica, cuja moldura exigiria preocupações algumas vezes prioritárias, em função de sua fragilidade, em relação aos direitos civis e políticos. Isto é, seria concedida atenção a estes dois últimos na medida em que os direitos sociais e econômicos estejam consolidados.

Há alegações, no entanto, de que Governos asiáticos, em benefício da estabilidade econômica, possam adiar concessões políticas, tendo, na verdade, como objetivo, sua permanência no poder.

O Jeito Asiático, em suma, consideraria possível que, em determinado país e momento, o desenvolvimento econômico deveria constituir prioridade em relação à implementação de um sistema democrático nos moldes ocidentais. Na medida em que o país em questão obtenha o crescimento desejado, contudo, deveria, simultaneamente, aprimorar suas instituições políticas e conceder maior participação popular nas decisões governamentais.

Nesse processo, seria necessário haver mecanismos de avaliação quanto à percepção dos eleitores a respeito do desempenho de seus dirigentes. Trata-se, conforme procurado demonstrar desde o início desta série de “colunas”, da busca do cidadão desta parte do mundo, de perceber a sociedade a que pertence como uma parte da proteção de suas aspirações e interesses individuais e coletivos. Na medida em que este esforço seja bem sucedido, o fortalecimento da cidadania levará as nações da área a uma agenda própria para sua inserção internacional.

Segurança e Relações Internacionais no Continente Africano

Pio Penna Filho *

A questão da segurança é de primordial importância para o continente africano. Marcado por profundo quadro de instabilidade política e econômica, as nações africanas não têm conseguido solucionar seus problemas e diferenças através da negociação político-institucional. Assim, uma crise política localizada possui consideráveis elementos desestabilizadores que geralmente levam à tentativa da solução através de meios violentos, muitas vezes trazendo instabilidade a toda uma região. As consequências imediatas são desastrosas, via de regra resultando no envolvimento de países vizinhos em determinado conflito interno e promovendo, dentre outros, a destruição da já enfraquecida estrutura econômica, mortes – sempre em número elevado –, deslocamentos populacionais de envergadura, perpetuação da pobreza e do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, haja vista que os escassos recursos geralmente têm prioridades militares, e a manutenção da enorme distância que separa o continente africano do mundo desenvolvido, ou mesmo “em desenvolvimento”.

O incremento dos conflitos africanos está associado ao fim da guerra fria. Com efeito, após o colapso do comunismo real, da queda do muro de Berlim e com o avanço do processo de globalização, cresceu o desinteresse por tudo que diz respeito à África. O antigo envolvimento das superpotências com os assuntos africanos, encarados como parte integrante da balança de poder mundial, e que foi mantido praticamente desde a consolidação das independências nacionais, igualmente sofreu substancial alteração. No que tange às ingerências externas no continente, o novo contexto internacional apresentava, grosso modo, as seguintes características:

a) a incapacidade da Rússia em projetar-se na política mundial como substituta da União Soviética, resultando em seu afastamento das questões internacionais relativas à África; b) o negligenciamento por parte dos Estados Unidos com os assuntos africanos e; c) a escolha feita pelas potências européias intermediárias (ex-metrópoles), que optaram por um discreto distanciamento da África. Neste último caso, tanto a França quanto a Inglaterra, preferiram praticar uma política de distanciamento e optaram pela manutenção de um baixo perfil de envolvimento em todo o continente, exceção identificada apenas – e em parte – ao norte da África, por motivos que dizem respeito mais diretamente aos interesses de segurança do continente europeu, relativos a processos migratórios e à possibilidade de expansão de regimes fundamentalistas islâmicos na área, notadamente na Argélia.

O agravamento da crise econômica, a retirada do suporte internacional a alguns regimes, como o de Mobutu Sese Seko no ex-Zaire, atual R.D. do Congo, fez com que os conflitos tomassem novo impulso na África. Com a escalada das guerras civis e a matança de cunho étnico e, mais ainda, com as transmissões televisivas quase que em tempo real, tudo isso provocou uma resposta da comunidade internacional. O encaminhamento dado à questão, mesmo que de forma tímida e até certo ponto paliativa, se deu no âmbito das Nações Unidas, com a criação de várias missões de paz enviadas ao continente desde o final dos anos 1980, com crescente importância ao longo dos anos 1990. Para se ter uma idéia do crescimento das missões de *peacekeeping* (com envolvimento de tropas) em África, observe-se que em 1988 a ONU estava envolvida em 5 casos, número que triplicou em 1994. Os dispêndios econômicos com as missões

“O incremento dos conflitos africanos está associado ao fim da guerra fria.”

* Professor do Departamento de História da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).

também são reveladores: os valores se elevaram de US\$230 milhões em 1988 para US\$3,6 bilhões em 1994. Entretanto, apesar do papel cada vez mais crucial desempenhado pela ONU no continente, os resultados não foram muito animadores.

Na verdade, a maneira como as operações de paz são conduzidas pelas Nações Unidas não possibilita resultados mais positivos. As operações de paz promovidas pela ONU estão tipificadas em cinco categorias: 1) *Peacemaking* = geralmente utilizando-se da mediação, conciliação, arbitramento ou iniciativas diplomáticas para resolução de conflitos; 2) *Peacekeeping* = tradicionalmente envolvendo uso de pessoal militar, porém com escopo de ação limitado a atividades reativas e mais voltado para monitoramento de acordos de cessar-fogo; 3) *Peace-enforcing* = com uso de força militar para cessar hostilidades ou reprimir atos de agressão; 4) *Peace-building* = envolvendo a reconstrução de infra-estrutura e a reabilitação de instituições políticas de cunho democrático e; 5) *Protective engagement* = utilizando-se essencialmente de meios militares defensivos para o estabelecimento de ambientes seguros para operações humanitárias. Contudo, praticamente apenas as operações de *peacemaking* e *peacekeeping* são levadas a efeito, o que explica, em parte, o relativo fracasso do envolvimento das Nações Unidas nos conflitos africanos, como por exemplo, as missões enviadas à Libéria (UNOMIL), Serra Leoa (UNOMSIL), Angola (UNAVEM I, II e III), Ruanda (UNAMIR) e

Somália (UNOSOM I e II), as quais não lograram solucionar o problema da guerra.

Os fatos mais recentes em Serra Leoa bem demonstram os limites e a fragilidade das missões de paz, quando cerca de quinhentos soldados que compunham as tropas da ONU, provenientes de vários países, foram feitos prisioneiros pelo movimento rebelde “Frente Revolucionária Unida” (RUF), liderada por Foday Sankoh. Nessa ocasião, equipamento militar das Nações Unidas caiu em mãos dos rebeldes e as forças internacionais, mal preparadas e limitadas por rígidas regras, pouco puderam fazer para responder aos ataques sofridos. Talvez a grande diferença entre as missões de paz da ONU e a ação de tropas mercenárias, quase sempre bem sucedidas nos conflitos em que se envolveram no continente africano, reside justamente no preparo dos soldados e na permissão para responder militarmente aos movimentos revoltosos.

A questão da segurança continua aparentemente sem solução para a maior parte dos conflitos africanos. Muito embora a ONU esteja participando ativamente na tentativa de solucionar as guerras civis e a disputa violenta pelo poder, a solução para a questão da violência inevitavelmente passa pelo compromisso das próprias lideranças africanas, que não podem ser aliadas do processo de construção da paz, mas também pela reformulação da política de prevenção de conflitos e de operações de paz estabelecidas no âmbito das Nações Unidas.

O que é o IBRI

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

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

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

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

A União Européia e o multiculturalismo

Mônica Lessa & Hugo Suppo *

Samuel P. Huntington (*The clash of civilizations and the remaking of World Order*, 1996) propõe um novo paradigma para o estudo das relações internacionais: após o fim da Guerra Fria a política global dos povos se determina em função dos fatores culturais. Ou seja, o conflito entre blocos de ideologias diferentes evoluiu para conflitos entre civilizações diferentes onde cada uma delas se define em função de suas identidades culturais, étnicas, nacionais, religiosas. Huntington classifica as civilizações em número de nove: ocidental, latino-americana, africana, islâmica, chinesa, hindu, ortodoxa, budista e japonesa. Na maioria dos casos um só Estado representa a fonte cultural central. Na atual civilização ocidental dois Estados se dividem esse papel: os Estados Unidos e o binômio França-Alemanha.

Por outro lado, quatro línguas dominam, em ordem decrescente de importância, as estruturas administrativas da União Européia (UE): o inglês, o francês, o alemão e o espanhol. Na Europa a posição do inglês é incontestável: no ensino fundamental quatro de cada dez estudantes estudam inglês e no ensino médio nove de cada dez estudantes. Já nos Estados Unidos, segundo o censo de 1999, mais de 31 milhões de hispânicos, representando 11,5 % da população total, são responsáveis por ser o espanhol o segundo idioma falado no país. Outros dados assinalam a expansão do espanhol nos Estados Unidos: 80% dos estabelecimentos de ensino apontam o espanhol como o segundo idioma preferido pelos estudantes do ensino médio e universitário.

Recentemente, Walter Oppenheimer escreveu (*El País*, 09/07/2000): "Nem o dinheiro, nem o direito ao veto, nem aos votos. A grande luta do futuro na União Européia é a língua. A crescente tendência a utilizar o inglês e o francês, quando não apenas o inglês, em detrimento das outras nove línguas oficiais

da União Européia já está gerando tensões entre os Quinze. [...] se pode perder a moeda, mas é mais difícil renunciar a própria língua." Para os analistas, as perspectivas são de um aumento dessas tensões em decorrência do ingresso de novos países na UE, o que acrescentaria doze novas línguas (turco, polonês, húngaro, tcheco, romeno, búlgaro, eslovaco, estoniano, letão, lituano, esloveno e maltês) às onze já existentes (inglês, francês, alemão, castelhano, italiano, holandês, português, grego, sueco, dinamarquês e finlandês).

A questão de fundo, além das prosaicas complicações materiais de traduzir-se os debates e documentos da UE em tantas línguas, é que esses Estados não podem renunciar à defesa de sua identidade cultural, materializada na língua. Os espanhóis e os alemães (sobretudo estes últimos) resistem a essa espécie de ditadura bilingüista. O alemão é a língua mais falada na UE após o inglês, calcula-se que,

aproximadamente, 32% dos europeus falam alemão. É igualmente difícil imaginar a Espanha renunciar à defesa de sua língua pois há quatrocentos milhões de hispanofônicos espalhados no globo. Por sua vez, a França apóia o ensino obrigatório de três línguas estrangeiras nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio da UE. No caso da França, essas línguas seriam o inglês, o espanhol e o alemão. Pretende-se assim evitar a preferência dos estudantes franceses pela segunda em detrimento da terceira. Lembremos que o motor da UE é o eixo franco-alemão, que não pode encontrar na barreira lingüística limites para a integração.

Paralelamente, clamores crescentes denunciam, sobretudo na França, o "imperialismo cultural americano". Teme-se a hegemonia econômica, tecnológica e militar dos EUA e a influência igualmente avassaladora de sua indústria de entretenimento

"A questão de fundo, além das prosaicas complicações materiais de traduzir-se os debates e documentos da UE em tantas línguas, é que esses Estados não podem renunciar à defesa de sua identidade cultural, materializada na língua.."

* Professores do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

transformando as nações em mercados uniformes e cativos para a sempre crescente oferta de bens e serviços dos conglomerados norte-americanos. Por essa razão a França se defende estipulando cotas e subsídios no setor audiovisual, onde a ameaça é mais concreta: atualmente metade do faturamento de Hollywood é feito no exterior enquanto que em 1980 esse mercado significava apenas 30%.

Conscientes da importância de uma política cultural internacional, os países da UE multiplicam suas ações. Quando da visita de Jacques Chirac ao Brasil, em março de 1997, o presidente francês inaugurou a exposição sobre os impressionistas franceses, reativando as ações culturais de seu país. Em abril de 1999, o novo ministro da Educação, Pesquisa e Tecnologia da França, Claude Alegre, visita o Brasil com um claro objetivo: ampliar o intercâmbio cultural e acadêmico entre os dois países através, sobretudo, do programa EduFrance. O ministro, num excesso de entusiasmo, definiu como “idiota” a política adotada até então pelo governo francês de “conceder 300 bolsas de estudos para países como o Togo e apenas 50 para países como a Índia e o Brasil” (*O Estado de S. Paulo*, 07/04/1999). Note-se que a cooperação cultural da França é apresentada ao Brasil como uma alternativa à dominação norte-americana porém a política cultural da França é a mesma para a Ásia, Oriente Médio e América Latina: favorecer a formação das futuras elites desses países e aumentar a influência da língua francesa no mundo. Para o governo de Lionel Jospin a prioridade se encontra em duas zonas geográficas: Ásia e América Latina, sendo o Brasil um dos alvos prioritários. O objetivo de tal política é múltiplo: aumentar o prestígio e a influência no país alvo, aumentar o número de estudantes estrangeiros na França, cujo número cai atualmente em 5% ao ano, incrementar o turismo etc. Como o aumento do número de francófonos está no centro dessa estratégia, revigorar as 72 Alianças Francesas do Brasil é uma prioridade. Enfim, a operação sedução se completa com a criação de uma cátedra especializada em Mercosul, no conceituado Instituto de Ciências Políticas de Paris, à frente da qual estarão professores franceses e brasileiros.

Observa-se que, em parte, o aumento do estudo do francês e do espanhol no Brasil é decorrente do aumento de investimentos desses países. Por exemplo: em Curitiba, após a instalação da Renault, o número de alunos da Aliança Francesa aumentou em 35%. Porém isto não explica tudo. Outras razões estimulariam o estudo desses idiomas. Uma delas seria a política cultural desses países: como o presidente

Chirac, recentemente o rei Juan Carlos da Espanha visitou o Brasil e aproveitou a ocasião para apresentar ao grande público os Esplendores da Espanha, importante exposição da arte espanhola.

Portanto as políticas culturais dos países nem sempre inquietam os homens de cultura. O escritor mexicano Carlos Fuentes relativiza o perigo da globalização cultural lembrando que a identidade de uma nação se constrói pela “memória, na família, na cozinha, na arte, na literatura e tudo isso é pouco afetado”. Por sua vez, o escritor peruano Mario Vargas Llosa manifestou recentemente seus temores com o ressurgimento dos nacionalismos, em particular na Catalunha e no País Basco, que adquirem características racistas representados por movimentos como o ETA e o Terra Lliure. Ambos os movimentos procuram a homogeneidade lingüística, a unidade cultural e rejeitam a Constituição democrática espanhola de 1978 que instituiu “uma nação de nações e de regiões”.

Diante desse quadro, e preocupado com o declínio da civilização ocidental, Huntington sugere aos Estados Unidos e a UE uma série de medidas para preservar a civilização ocidental. Duas nos interessam particularmente:

- promover a “ocidentalização” da América latina e, na medida do possível, “o alinhamento de seus Estados com ocidente”. O Brasil é aí considerado como o candidato natural à liderança latinoamericana pois potencialmente é o país com mais condições para assumir este papel: dimensão territorial, recursos naturais, população, potência econômica e militar; porém, assinala Huntington, os problemas lingüísticos e as rivalidades com a Argentina, México e Venezuela dificultariam o exercício dessa liderança.
- evitar a intervenção ocidental nos assuntos de outras civilizações de maneira a atalhar instabilidades ou provocar um conflito generalizado.

Portanto, sem que esta última possibilidade possa ser descartada, destaquemos ainda: a possibilidade de confrontos culturais intercivilizações no seio da própria UE e na luta por zonas de influência além das fronteiras européias; destaquemos, igualmente, a possibilidade, cada vez mais real, “de um ponto de união defensiva para as sociedades fustigadas pela globalização”. A saída consistiria no apoio ao multiculturalismo e na compreensão que a diversidade cultural é a única garantia para evitarmos conflitos e promovermos iniciativas visando a união intercivilizações e entre civilizações diferentes.