

# Cadernos do IPRI

## **As Grandes Questões Diplomáticas para o Brasil no Mundo Pós-Guerra**

*Monografias vencedoras do concurso promovido  
pela FUNAG em março / 1994*

### **Resenhas**

*Coordenadas pelo  
Departamento de História da  
UFRGS e pelo Núcleo de Estudos  
sobre a Crise do Mundo Contemporâneo*

- 1. A Diplomacia Verde**  
*Simoni Bisca Privato*
- 2. Relação Brasil-Japão**  
*Márcia Lissa Ainda*
- 3. Realidade e Perspectivas**  
*Janina Onuki*

**Caderno do IPRI  
nº 12**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI  
Organização dos Estados Americanos**

**Brasília, novembro/1994**

# **As Grandes Questões Diplomáticas para o Brasil no Mundo Pós-Guerra**

*Monografias vencedoras do concurso promovido  
pela FUNAG em março / 1994*

## **Resenhas**

*Coordenadas pelo  
Departamento de História da  
UFRGS e pelo Núcleo de Estudos  
sobre a Crise do Mundo Contemporâneo*

- 1. A Diplomacia Verde**  
*Simoni Bisca Privato*
- 2. Relação Brasil-Japão**  
*Márcia Lissa Ainda*
- 3. Realidade e Perspectivas**  
*Janina Onuki*

**Caderno do IPRI  
nº 12**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI  
Organização dos Estados Americanos**

**Brasília, novembro/1994**

**Nota:**

As monografias apresentadas nesta edição foram os trabalhos vencedores do concurso sobre “As Grandes Questões Diplomáticas para o Brasil no Mundo Pós-Guerra”, promovido pela FUNAG em março de 1994, com vistas a estimular o debate sobre temas de relações internacionais. As opiniões nelas contidas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

# Sumário

**As Grandes Questões Diplomáticas para o Brasil no Mundo Pós-Guerra .....**

## **Resenhas**

**1. A Diplomacia Verde.**

*Simoni Bisca Privato* .....

**2. Relação Brasil-Japão.**

*Márcia Lissa Aida* .....

**3. Realidade e Perspectivas.**

*Janina Onuki* .....

# AS GRANDES QUESTÕES DIPLOMÁTICAS PARA O BRASIL NO MUNDO PÓS-GUERRA

## 1. A DIPLOMACIA VERDE

*Simoni Bisca Privato*

### **Introdução**

“A esperança de melhores tempos, sem a qual um desejo sério de fazer algo de útil ao bem geral jamais teria aquecido o coração humano, sempre teve influência na atividade dos que retamente pensam”, escreveu Immanuel Kant em seu ensaio Sobre a Expressão Corrente: Isto Pode Ser Correto na Teoria, Mas Nada Vale na Prática, datado de 1793.

Mais de dois séculos depois, à beira do terceiro milênio, a humanidade ainda possui marcas de tristes episódios da sua história, dos quais os dois grandes conflitos mundiais representam significativas amostras.

Especificamente, a Segunda Guerra Mundial trouxe inovações destrutivas que, além de atingirem os direitos fundamentais da pessoa humana, incidiram sobre a estrutura do sistema internacional. No quadro do pós-guerra, as figuras luzidas passaram a ser os Estados Unidos e a então União Soviética, enquanto a Europa tornou-se mais opaca. As extensas linhas que antes definiam impérios coloniais foram apagadas.

Diante do legado da história, nada valem o desespero e a resignação. Tampouco adianta a adesão a fatalismos. Importa extrair lições das experiências, identificando caminhos bloqueados bem como aqueles capazes de conduzir à saída do labirinto - imagem descrita por Norberto Bobbio, a qual tão bem ilustra a existência humana.

Nesse sentido, a esperança de melhores tempos de que nos fala Kant não se fundamenta em quimera, mas sim em construção, tanto teórica quanto prática.

Ao diplomata cabe persistir nesse trabalho construtivo seja na formulação, seja na criação de estratégias. Assim, a atuação diplomática deve ser capaz não só de agir, mas também de reagir perante os caminhos que se apresentam no labirinto internacional. Na atuação ativa, compete ao diplomata indicar rumos; na reativa, transformar desafios em oportunidades.

Ao longo da história, a diplomacia brasileira tem revelado essas duas faces de atuação diante das questões mundiais, trazendo benefícios ao país e à humanidade em geral. Importante atuação ativo-reativa brasileira no pós-guerra tem sido manifestada através da diplomacia verde, que combina os matizes econômico e ecológico.

Para bem estudar a diplomacia verde, convém analisar seus grandes momentos, que podem ser agrupados na estrutura ternária: gênese, evolução, perspectiva.

A gênese abrange antecedentes e consolidação da diplomacia verde. Cronologicamente, apresenta como marcos os anos de 1972 e 1978, quando se verificaram, respectivamente, a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano e a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

A evolução compreende o redespertar da consciência ecológica e em meados dos anos oitenta, suas decorrências até a realização, em 1992, da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Enfim, a perspectiva representa o novo período inaugurado pela Conferência de 1992, na qual se traçou o desenvolvimento sustentável, rumo e desafio para a diplomacia brasileira.

### 1. Gênese

O desenvolvimento firmou-se, no decorrer dos anos, como grande tema para a diplomacia brasileira. Foi com base nele que o Brasil dirigiu sua atuação diplomática um pouco antes e depois da eclosão da Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>. Equidistância pragmática, alinhamento, Operação Pan-Americana, Política Externa Independente, realinhamento, diplomacia da prosperidade, pragmatismo responsável e tantos outros títulos foram todos, apesar das peculiaridades, tentativas de promoção do desenvolvimento do país.

Apesar da presença na história, o tema do desenvolvimento adquiriu forte impulso a partir dos anos sessenta, ocasião em que se findaram impérios coloniais e nasceram novos Estados no cenário internacional plenos de reivindicações.

Tal situação refletiu-se na Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual esses Estados, majoritários, passaram a aprovar resoluções que atendessem a seus interesses. Assim, embora a Assembleia Geral tivesse sido delineada pelos autores da Carta de São Francisco como centro para a opinião mundial, *town meeting of the world*, órgão de amplas funções e poderes restritos<sup>2</sup>, os países em desenvolvimento começaram a vê-la como “parlamento da humanidade”, principal instrumento para a reformulação do “*old international Law*”<sup>3</sup>. Dessarte, resultaram dessa visão várias resoluções que enfatizam o desenvolvimento econômico, como a 1803 (XVII), que trata da soberania permanente dos Estados sobre as riquezas e os recursos naturais existentes em seus respectivos territórios.

Nesse contexto de elevada valorização do desenvolvimento econômico, realizou-se, de 5 a 17 de junho de 1972, com a presença de representantes de cento e treze países, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, voltada, basicamente, para os efeitos da poluição industrial, para a preservação de recursos naturais não renováveis e para a proteção de espécies ameaçadas.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada durante a Conferência, procura também promover o desenvolvimento econômico e a cooperação internacional. Desse modo, acrescentou ao conceito de meio ambiente elementos econômicos e sociais.

Todavia, os países em desenvolvimento, de maneira geral, entendiam que o problema ambiental era de responsabilidade dos desenvolvidos, razão pela qual as medidas de proteção do meio ambiente deveriam ser a estes restritas. Na verdade, temia-se que a proteção

---

<sup>1</sup> COSTA E SILVA NETO, A. F. “A evolução do conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira.” In: *Ensaio de História Diplomática do Brasil*. Sérgio França Danese (org.). Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1989, pp. 131-42.

<sup>2</sup> VALLAT, F. A. “*The competence of the United Nations General Assembly*.” *Recueil des Cours*. Haia, Académie de Droit International, 97 (II): 225, 1959.

<sup>3</sup> MC WHINNEY, E. *United Nations Law Making*. Paris, Holmes & Meier Publ./ UNESCO, 1984, pp. 56-57.

do meio ambiente viesse a comprometer o processo de desenvolvimento e a soberania dos países menos favorecidos no cenário internacional<sup>4</sup>.

Apesar disso, a Conferência de Estocolmo significa o marco do despertar da consciência ecológica mundial e da consolidação da diplomacia verde, de matiz predominantemente econômico naquela ocasião.

As crises do petróleo intensificaram esse matiz. Aumento de exportações, pesquisa de novas áreas petrolíferas e de energias alternativas constituíam necessidades urgentes. Mas isso não significou o desaparecimento do matiz ecológico da diplomacia verde.

Nesse quadro de crise, a Amazônia passou a atrair novamente considerável atenção estrangeira, frequente desde a descoberta da região por espanhóis no século XVI. Com efeito, na região amazônica concentram-se: cerca de um quinto das reservas mundiais de água doce; dezenove mil quilômetros de rios permanentemente navegáveis; potencial hidrelétrico avaliado em cem mil mega Watts; recursos pesqueiros continentais e marítimos inestimáveis; cinquenta bilhões de metros cúbicos de madeira em pé; quantidades fartas de borracha, de castanha-do-pará, de pau-rosa, de espécies medicinais, tintoriais, têxteis, etc.; rica fauna silvestre<sup>5</sup>. O potencial mineral metálico é também significativo: um bilhão de toneladas de cobre, quinze por cento da reserva mundial de bauxita, quarenta e três milhões de toneladas de manganês, cem milhões de toneladas de níquel, trezentas mil toneladas de estanho e grandes quantidades de ouro, por exemplo<sup>6</sup>. Entre os bens minerais não metálicos, incluem-se reservas apreciáveis de sais de potássio, fosfatos, rochas calcárias, argilas, caulim, gipsita. A Amazônia conta, ainda, com petróleo e gás natural na bacia do rio Urucu, com uma reserva de quatro bilhões de toneladas de carvão mineral em São Félix do Xingu, com um potencial de setenta bilhões de toneladas de turfa, com quantidades consideráveis de xisto betuminoso e de combustíveis nucleares<sup>7</sup>.

Dessarte, a fim de impedir a suscetibilidade da Amazônia aos interesses dos países industrializados pressionados pela crise, a diplomacia brasileira, no seu contexto do pragmatismo responsável e ecumênico, passou a procurar maior aproximação entre o Brasil e os demais países amazônicos.

Inicialmente, essa aproximação foi bilateral mediante visitas, encontros e assinaturas de acordos de cooperação. Posteriormente, o Brasil entendeu que, para atingir seu objetivo de defesa da Amazônia, seria recomendável estabelecer um mecanismo multilateral que reunisse todos os países amazônicos. Isso não prejudicaria as relações bilaterais entre tais países, pelo contrário: serviria para reforça-las<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> NASCIMENTO E SILVA, G. E. "O Meio Ambiente e a Política Exterior". Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 30 (117-118): 58, 1987.

<sup>5</sup> PANDOLFO, C. "Os recursos naturais da Amazônia". In: Estudos e Problemas Amazônicos: história social e econômica e temas especiais. Secretaria de Estado de Educação do Pará (org.). 2ª ed., Belém, CEJUP, 1992, p. 72.

<sup>6</sup> SANTOS, B. A. Amazônia: potencial mineral e perspectivas de desenvolvimento. São Paulo, T. A. Queiroz Editor e EDUSP, 1981.

<sup>7</sup> PANDOLFO, C. *Op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>8</sup> PRIVATO, S. B. "A Amazônia sob o prisma do Direito Internacional". São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 1992, p. 81.

Após intensas negociações, o Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado em 3 de julho de 1978 por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A partir de 3 de agosto de 1980, um mês após o depósito em Brasília do último instrumento de ratificação, proveniente do governo venezuelano, esse tratado passou a vigorar.

Em linhas gerais, a estratégia de defesa da Amazônia estabelecida em 1978 pelo Tratado de Cooperação Amazônica compreende o equilíbrio entre o desenvolvimento e a proteção ecológica da região através de mecanismo de cooperação basicamente regional.

Ao estatuir o equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ecológica, o Tratado de Cooperação Amazônica, resultante de iniciativa brasileira, representa importante atuação ativa da diplomacia verde, confirmando a união do tema do desenvolvimento com o do meio ambiente como um dos rumos que orientam o Brasil no labirinto internacional.

## 2. Evolução

Em meados dos anos oitenta, o abrandamento das tensões entre as duas superpotências, o declínio da mobilização ideológica em torno dos problemas do desarmamento e da segurança, além da intensificação de fenômenos como a chuva ácida e o efeito estufa, permitiram que a preocupação com o meio ambiente, adormecida durante a crise econômica dos anos anteriores, fosse redespertada<sup>9</sup>.

Nesse cenário, o número de partidos, personalidades e organizações, governamentais ou não, dedicados à causa ecológica ampliou-se consideravelmente, exercendo forte pressão sobre a opinião pública e, principalmente, sobre os governantes.

O Brasil, que possui praticamente setenta por cento da Amazônia, começou a ser um dos principais alvos dessa pressão. Multiplicaram-se alegações de grande ocorrência de queimadas, bem como de degradação ambiental responsável pela deterioração das condições de vida das populações indígenas. A imprensa internacional propunha a internacionalização da Amazônia, os organismos financeiros internacionais passaram a adotar condicionalidades de caráter ambiental para aprovação de créditos ao Brasil, o presidente francês François Mitterrand utilizou todos os meios para tentar estabelecer controle internacional sobre a Amazônia por ocasião da Conferência Internacional da Haia sobre Proteção da Atmosfera em 1989.

Embora as alegações aparentassem matiz ecológico, não se pode esquecer o grande atrativo econômico amazônico e o fascínio que a Amazônia provoca nas pessoas, incentivando-lhes a imaginação, que cria lendas, como a das Amazonas, que acabou dando nome à região, e, infelizmente, falácias.

Diante disso, a atuação reativa da diplomacia verde foi enérgica.

Na Conferência da Haia, a delegação brasileira trabalhou até conseguir excluir da declaração final a proposta de Mitterrand e salvaguardar o princípio da soberania. Ademais, indicou, através de seu chefe, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, os três pontos necessários para implantar o conteúdo da Declaração da Haia:

“O primeiro ponto seria a criação de mecanismos financeiros que possibilitem aos países em desenvolvimento o estabelecimento de programas de prevenção da

---

<sup>9</sup> PERICÁS NETO, B. “Meio ambiente e relações internacionais”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais da PUC/RJ, 4(9): 10-11, 1989.

poluição atmosférica; o segundo, assegurar livre acesso e efetiva transferência de tecnologias de proteção ambiental, sem custo comercial, em favor dos países em desenvolvimento; o terceiro ponto reside na capacidade dos países altamente industrializados de reduzir substancialmente os níveis atuais de emissão de resíduos poluentes na atmosfera, seja mediante redução do consumo supérfluo e irracional de combustíveis fósseis, ou mediante o desenvolvimento de fontes alternativas de energia”<sup>10</sup>.

Imediatamente após a publicação da Declaração da Haia nos jornais *Figaro*, *Le Monde*, *Libération* com texto introdutório adicionado pelo governo francês em que se mencionava a vontade dos participantes da Conferência de criar autoridade supranacional para salvar a atmosfera, o Itamaraty divulgou nota verbal, segundo a qual:

“... O governo brasileiro é frontalmente contrário ao sentido do texto introduzido no anúncio oficial à guisa de apresentação da Declaração. O Ministério das Relações Exteriores assinala ter sido justamente o fato de a versão final da Declaração da Haia não contemplar referências como as que se lhe procura atribuir que possibilitou ao governo brasileiro assiná-la.

O Ministério das Relações Exteriores não pode, portanto, deixar de registrar sua inconformidade com esse episódio, que não parece destinado a contribuir para o avanço da cooperação internacional em matéria tão relevante quanto a questão da proteção do meio ambiente”<sup>11</sup>.

Outrossim, foi criada no Itamaraty a Divisão de Assuntos Humanitários e do Meio Ambiente (DHM) e têm sido divulgadas, especialmente através das Embaixadas no exterior, as medidas do governo brasileiro para a proteção do meio ambiente, tais como as inovações constitucionais e o estabelecimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis<sup>12</sup>.

O Ministério das Relações Exteriores também apoiou a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985; o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, de 1987; a Convenção de Basileia, de 1989, sobre controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito<sup>13</sup>.

Além disso, o Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que possui relevantes dispositivos acerca da proteção do meio ambiente<sup>14</sup>.

Na VI Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente na América Latina e Caribe, realizada em 1989 na cidade de Brasília, com a presença de quinze ministros da região, a diplomacia verde obteve resultado favorável, traduzido na declaração dos participantes de que a melhoria das condições de vida socioeconômicas é a chave para prevenir a degradação do meio ambiente<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 60: 35.

<sup>11</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 61: 99-100, 1989.

<sup>12</sup> FLECHA DE LIMA, P. T. “Meio Ambiente: a posição do governo brasileiro”. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 61: 69, 1989.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Ademais, foi dado novo impulso ao Tratado de Cooperação Amazônica. Em março de 1989, ocorreu a terceira reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos países amazônicos, na qual se firmou a Declaração de San Francisco de Quito, documento muito significativo para a revitalização do processo de cooperação amazônica.

Em linhas gerais, a Declaração de San Francisco de Quito procura demonstrar a preocupação dos países amazônicos com a preservação do meio ambiente na Amazônia e a condenação de qualquer ingerência externa sobre suas políticas e ações nesse sentido. Além disso, busca promover a captação de recursos financeiros e tecnológicos extrarregionais para planos e projetos na Amazônia. Para tanto, decide reforçar a estrutura institucional do Tratado, fortalecendo o papel da Secretaria *Pro Tempore* e criando a Comissão Especial de Meio Ambiente e a Comissão Especial de Assuntos Indígenas<sup>16</sup>.

Tão importante é a Declaração de San Francisco de Quito que os Presidentes dos países amazônicos, mesmo não havendo nenhuma previsão no Tratado de Cooperação Amazônica a esse respeito, reuniram-se no mês de maio de 1989, em Manaus, para enfatizá-la.

Paralelamente, começou a ser delineado no cenário internacional novo conceito: o de desenvolvimento sustentável.

As raízes desse conceito começaram a ser estabelecidas em 1985, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas incumbiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) de elaborar estratégias ambientais para o próximo milênio.

Para melhor desempenhar essa incumbência, o PNUMA constituiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por vinte e um membros, que não atuavam como representantes de seus respectivos governos, e presidida por Gro Harlem Brundtland, Primeira-Ministra da Noruega.

Então, desde logo, a Comissão, em virtude de seu próprio nome, voltou-se para a ligação entre meio ambiente e desenvolvimento. Em 1987, publicou Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, que confirmou tal ligação, centrada no conceito de desenvolvimento sustentável.

Basicamente, a Comissão conceituou desenvolvimento sustentável como: “... processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”<sup>17</sup>.

Especificamente, de acordo com o Relatório Brundtland, o conceito de desenvolvimento sustentável engloba<sup>18</sup>:

- a) melhor qualidade de vida, que compreende satisfação das necessidades básicas e aspiração à vida melhor;
- b) crescimento econômico com distribuição de renda;

---

<sup>16</sup> SECRETARIA PRO TEMPORE DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. “*Base jurídica y reglamentaria de aspectos institucionales del Tratado de Cooperación Amazónica*” - Documento SPT-TCA-ECU-01. Quito, Republica del Ecuador/Ministerio de Relaciones Exteriores, 1990, p. 71.

<sup>17</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988, p. 49.

<sup>18</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Op. cit.*, pp. 46-49.

- c) compatibilização da evolução demográfica com o potencial produtivo dos ecossistemas;
- d) proteção dos sistemas naturais (atmosfera, água, solo, seres vivos, etc.);
- e) uso dos recursos renováveis dentro dos limites de regeneração e crescimento natural;
- f) uso dos recursos não renováveis que leve em conta a disponibilidade do recurso e de tecnologias que minimizem seu esgotamento, bem como a viabilidade da obtenção de substitutos para ele.

Inicialmente, esse conceito não foi bem aceito pelos países em desenvolvimento. Com efeito, havia receio de que se originassem condicionalidades que dificultassem o desenvolvimento de tais países. Entretanto, na XV Sessão do Conselho de Administração do PNUMA, estabeleceu-se que o desenvolvimento sustentável<sup>19</sup>:

- a) conserva o princípio da soberania;
- b) envolve cooperação nacional e internacional;
- c) implica a existência de meio econômico internacional propício;
- d) leva à incorporação de critérios e considerações ambientais na definição de políticas e de planejamento de desenvolvimento;
- e) não é nova forma de condicionalidade na ajuda ou no financiamento para o desenvolvimento.

Em 1989, por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, formou-se a Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, integrada por treze membros assessorados por três grupos de peritos. Os integrantes brasileiros foram José Goldenberg e Paulo Nogueira Neto, este também membro da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

No ano seguinte, essa Comissão da América Latina e do Caribe lançou seu relatório, denominado Nossa Própria Agenda, no qual se expôs a visão da região a respeito do conceito de desenvolvimento sustentável.

Em termos genéricos, Nossa Própria Agenda afirma que: “O desenvolvimento envolve o crescimento que é sustentável em longo prazo em termos não apenas econômicos, mas também sociais e ecológicos, e que, portanto, mantém a produtividade dos ecossistemas”<sup>20</sup>.

Especificamente, a Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe estabeleceu que o desenvolvimento sustentável abrange<sup>21</sup>:

- a) crescimento equitativo, que se associa ao bem-estar de toda a população;
- b) acesso a tecnologias limpas e a recursos financeiros;

---

<sup>19</sup> *Apud* DIVISÃO DO MEIO AMBIENTE DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: relatório da delegação brasileira - 1992. Brasília, FUNAG, 1993, pp. 13-14.

<sup>20</sup> COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. Nossa própria Agenda. Nova Iorque, BID/PNUD, 1990, p. 114.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, pp. 115-7.

- c) democracia;
- d) solução do problema demográfico.

O Brasil, através da Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA), publicou seu próprio relatório, intitulado O desafio do desenvolvimento sustentável.

Desde logo, o nome desse documento indica a adoção pelo Brasil de tal conceito, comprovada pelo conteúdo do relatório. Todavia, ressaltou-se que: “O conceito, na perspectiva brasileira, não pode ser entendido como mera transposição de padrões e modelos de conservação ambiental dos países industrializados para os países em desenvolvimento”<sup>22</sup>. Isso significa que esse conceito deve respeitar as peculiaridades de cada país, não propiciando condicionalidades, imposições e, sobretudo, impedimento para o desenvolvimento dos países que ainda não chegaram a esse estágio.

Todas essas observações dos relatórios contribuíram sobremaneira para a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto, a efetiva consolidação desse conceito ocorreu com a transformação dele em preceito, verificada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento significou o momento decisivo em que a diplomacia verde passou a fazer do novo desafio ambiental uma oportunidade.

Com efeito, em 1988, na XLIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, durante a qual se decidiu realizar uma conferência sobre temas ambientais, o Brasil, arrojadamente, ofereceu-se para sediar o encontro.

Em 1989, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 44/228, que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento para junho de 1992 e aceitou a proposta brasileira de sediá-la. Além disso, a Resolução estabeleceu a temática da Conferência, de maneira ampla e inovadora, relacionando intensamente problemas ambientais com os econômicos e os sociais.

A temática da Conferência pode ser dividida em quatro grupos.

O primeiro corresponde à identificação de estratégias regionais e globais, recomendação de medidas para estabelecer o equilíbrio do meio ambiente no contexto do desenvolvimento econômico e social, o avanço do direito ambiental<sup>23</sup>.

O segundo grupo envolve a relação entre degradação ambiental e o quadro econômico internacional, inclusive a questão dos recursos financeiros adicionais e a promoção de projetos de desenvolvimento coerentes com o meio ambiente<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. “O desafio do desenvolvimento sustentável”. Brasília, Imprensa Nacional, 1991, p. 182.

<sup>23</sup> AZAMBUJA, M. C. “O Brasil e a Conferência do Rio”. *Política Externa*. São Paulo, Paz e Terra/EDUSP, 1(1): 59, 1992.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

O terceiro abrange a formação de pessoal, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informações<sup>25</sup>.

Enfim, o quarto grupo abarca aspectos institucionais e financeiros para implantação das decisões da Conferência<sup>26</sup>.

A etapa preparatória da Conferência durou dois anos, durante os quais ocorreram quatro sessões do Comitê Preparatório.

Em 1990, foi criada no Itamaraty a Divisão do Meio Ambiente, a DEMA, que assumiu a Secretaria-Executiva da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA), composta por representantes de todos os órgãos do governo federal envolvidos com a preparação do evento e responsável pela articulação da posição brasileira na Conferência.

Ao longo de quatorze sessões, a CIMA elaborou O Desafio do Desenvolvimento Sustentável, formado de duas partes principais: diagnóstico da situação ambiental do Brasil relacionada ao processo de desenvolvimento socioeconômico; visão brasileira sobre a implantação do desenvolvimento sustentável.

No tocante à visão brasileira, destacam-se as seguintes metas<sup>27</sup>:

a) esforço interno concentrado para o desenvolvimento de tecnologias avançadas e não agressivas ao meio ambiente e de compromissos internacionais que facilitem o acesso a recursos tecnológicos e financeiros provenientes dos países desenvolvidos;

b) participação obrigatória do Brasil nos esforços multilaterais em busca de soluções para os desequilíbrios planetários do meio ambiente;

c) fortalecimento da democracia;

d) estabilização econômica;

e) novas formas de cooperação e de coordenação entre os países latino-americanos a fim de reforçar iniciativas multilaterais que impeçam, especialmente, o estabelecimento de autoridades supranacionais controladoras do uso dos recursos naturais.

Dentro desse espírito de fortalecimento do multilateralismo latino-americano, a diplomacia verde promoveu, em particular, dois eventos significativos: a reunião dos presidentes dos países amazônicos em Manaus e o encontro dos presidentes dos países do Cone Sul em Canela.

A reunião em Manaus ocorreu nos dias 10 e 11 de fevereiro de 1992 e resultou, além da Declaração de Manaus, relativa ao Tratado de Cooperação Amazônica, no documento de posição conjunta com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Amplamente detalhado, esse documento divide-se em onze partes: alterações climáticas; diversidade biológica e biotecnologia; florestas; degradação dos solos; recursos hídricos; resíduos tóxicos e perigosos; fortalecimento institucional; assentamentos humanos;

---

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA A PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Op. cit.*, pp. 173-8.

populações e comunidades indígenas locais; recursos financeiros e, finalmente, transferência de tecnologia.

Entre suas ideias fundamentais, convém ressaltar:

- a) a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais;
- b) a necessidade de acesso à biotecnologia;
- c) a busca do desenvolvimento sustentável;
- d) o desejo da nova atitude de cooperação internacional que beneficie especialmente os países em desenvolvimento;
- e) o chamamento para que se encontre solução para a questão da dívida externa, das barreiras protecionistas do comércio internacional e da transferência de tecnologia.

O encontro de Canela, realizado em 20 de fevereiro de 1992, reuniu os presidentes do Brasil, da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e do Chile, que subscreveram a Declaração de Canela, formada da posição conjunta de tais países a respeito dos seguintes temas: proteção da atmosfera; diversidade biológica; degradação dos solos e desertificação; florestas; recursos hídricos; meio marinho; resíduos tóxicos e perigosos; assentamentos humanos; recursos financeiros e comércio internacional; fortalecimento institucional.

Basicamente, a Declaração de Canela segue os princípios acordados na reunião de Manaus. Trata, ainda, da necessidade de reconhecimento de direitos patrimoniais dos Estados sobre os recursos biológicos e genéticos situados em seus respectivos territórios. Ademais, adverte que as normas de proteção ambiental não devem se transformar em práticas discriminatórias ou barreiras comerciais dissimuladas.

Finalmente, entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, ocorreu, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com a presença de cento e três Chefes de Estado e de Governo. Na mesma cidade durante esse período, reuniu-se o Fórum Global, que contou com a participação de vinte e cinco mil representantes das organizações não governamentais.

A Secretaria Geral foi ocupada por Maurice Strong. Ao Presidente Fernando Collor acordou-se a presidência da Conferência. Coube ao Ministro de Estado das Relações Exteriores Celso Lafer a vice-presidência, bem como a presidência das consultas.

Em seu discurso no debate geral da Conferência, o Ministro Lafer enfatizou, desde logo, a importância da cooperação internacional mediante mecanismos democráticos e transparentes, bem como a necessidade de adoção do ponto de vista da humanidade para permitir efetivo acesso e transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento, além do aperfeiçoamento de sua capacidade endógena<sup>28</sup>.

Estabeleceu-se o Comitê Principal, que criou oito grupos de contato, correspondentes aos seguintes temas: finanças; transferência de tecnologia; proteção da atmosfera; declaração de princípios sobre florestas e combate ao desflorestamento; diversidade biológica e biotecnologia; recursos hídricos; instrumentos jurídicos e instituições. Encarregou-se o Embaixador brasileiro Rubens Ricupero da coordenação dos trabalhos do grupo sobre finanças.

---

<sup>28</sup> *Apud* DIVISÃO DO MEIO AMBIENTE DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Op cit.*, p. 35.

Apesar do valioso trabalho preparatório, somente um documento - a Declaração do Rio - foi encaminhado à Conferência sem colchetes. Prevaleceu o entendimento segundo o qual a abertura de negociações sobre o texto poderia romper o equilíbrio do documento, levando a extremismos. Convenceu-se também de que os princípios passíveis de alguma polêmica estavam redigidos de maneira extremamente cuidadosa<sup>29</sup>.

Durante a Conferência, a diplomacia verde assumiu a tarefa de mediação e de busca de consenso. Assim, a delegação brasileira não atuou como porta-voz de interesses de grupos específicos, mas se firmou como ponto de aglutinação.

Durante a Conferência, a diplomacia verde assumiu a tarefa de mediação e de busca de consenso. Assim, a delegação brasileira não atuou como porta-voz de interesses de grupos específicos, mas se firmou como ponto de aglutinação.

Essa postura foi possível graças a diversos fatores. Entre eles, deve-se lembrar, primeiramente, a competência internacionalmente reconhecida da diplomacia brasileira, cuja carreira impõe rigores e aperfeiçoamentos frequentes. Ademais, foi extremamente importante a vivência no trato da questão ambiental que a diplomacia verde adquiriu desde 1972, principalmente a partir do redespertar da consciência ecológica. Também a realidade brasileira, formada de experiências de degradação ambiental resultantes tanto da pobreza quanto da riqueza, forneceu elementos para que a diplomacia verde bem compreendesse e procurasse satisfazer as aspirações dos países em desenvolvimento e dos desenvolvidos.

A postura brasileira foi fundamental para o sucesso da Conferência, complexa o suficiente para o Ministro e Professor Celso Lafer, lembrando Kissinger, declarar: "... estou consumindo, até a última gota, todo o meu capital intelectual"<sup>30</sup>.

Os pontos mais complexos da Conferência foram, fundamentalmente, três: as divergências sobre a questão das finanças na agenda 21; as controvérsias a respeito do tema das florestas e a recusa dos Estados Unidos em assinar a Convenção sobre Biodiversidade.

No tocante ao primeiro ponto, é interessante a leitura da crônica do Embaixador Rubens Ricupero, na qual ele lembra que os antecedentes das negociações não eram animadores. Segundo afirmou, ocorria um "diálogo de surdos" e não havia sequer um texto aceitável por todos como base das negociações<sup>31</sup>.

Contudo, aos poucos, a situação foi revertida.

Elaborou-se, com empenho decisivo brasileiro, um documento que estranhamente se denominou "Elementos para um Papel de Trabalho" a fim de não se entrar em conflito com o documento oficial da Conferência. Mas foi esse *paper* brasileiro que serviu de base para as discussões sobre os mecanismos de financiamento<sup>32</sup>.

Depois de muito esforço, chegou-se a um acordo sobre finanças. Várias foram as críticas, porém, que o consideraram insuficiente.

---

<sup>29</sup> DIVISÃO DO MEIO AMBIENTE DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>30</sup> *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 7/VI/92, Ambiente, p. 2.

<sup>31</sup> RICUPERO, R. "Crônica de uma negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento". Brasília, FUNAG, 1993, p. 58.

<sup>32</sup> RICUPERO, R. *Op. cit.*, p. 59.

Conforme observa o Embaixador Ricupero, faltaram, de fato, recursos financeiros significativos, ofertas concretas. Mas, por outro lado, criou-se o quadro de referência para um novo tipo de cooperação internacional<sup>33</sup>. Além do mais, o processo de negociação verificado permitiu real participação dos países em desenvolvimento a qual levou os desenvolvidos a fazer concessões consideráveis<sup>34</sup>.

A atuação brasileira também foi extremamente importante na questão das florestas. Procurou, nesse tema, como nos outros, equilibrar posições extremadas, que não faltaram nos debates.

De fato, os países em desenvolvimento pleiteavam a inclusão de todos os tipos de floresta no item que limitaria os desmatamentos, bem como criticavam o estabelecimento de transferência de recursos financeiros e tecnológicos para os países que parassem de explorar suas florestas tropicais. Nesse sentido, o Ministro do Meio Ambiente indiano Kamal Nath chegou a declarar que as florestas de seu país são mais importantes para a sobrevivência de quinhentos milhões de indianos do que para servir de filtro para o resto do mundo<sup>35</sup>.

Os países desenvolvidos, por seu turno, pretendiam um texto com força de lei, mas apenas sobre florestas tropicais.

O negociador brasileiro, Bernardo Pericás, apresentou redações alternativas ao longo das negociações, contribuindo para a mediação do Ministro do Meio Ambiente alemão Klaus Topfer.

O texto final, primeiro compromisso de âmbito mundial sobre o tema, refletiu o recuo das propostas dos países desenvolvidos. Com efeito, o documento assumiu a forma de uma declaração de princípios, um *gentlemen's agreement*, e não contém referência a uma futura convenção internacional de florestas. Além disso, o texto abrange todo tipo de floresta e prevê a possibilidade de exploração sustentável dos recursos florestais.

Outro ponto polêmico foi a recusa de subscrição da Convenção sobre Biodiversidade pelos Estados Unidos. Basicamente, as discordâncias norte-americanas a respeito do documento eram quatro.

Primeiramente, os Estados Unidos não pretendiam assumir compromissos de financiamento especial destinados a proteger a biodiversidade perante os países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, os norte-americanos discordavam da facilitação do acesso a tecnologias, que, na visão deles, pertencem às indústrias, as quais possuem patentes e cobram *royalties* pelo seu uso.

Ademais, gostariam que fossem mais bem estabelecidos os termos do acesso aos recursos genéticos dos demais países.

Finalmente, os Estados Unidos desejavam garantia mais veemente a respeito do pagamento de *royalties*.

Diante dessa situação, a delegação brasileira procurou não fazer um *fix*, mas sim um contato informal com os norte-americanos a fim de saber os motivos que levaram os

---

<sup>33</sup> RICUPERO, R. *Op. cit.*, p. 72.

<sup>34</sup> RICUPERO, R. *Op. cit.*, pp. 71-2.

<sup>35</sup> O Estado de S. Paulo, São Paulo, 12/VI/92, Ambiente, p. 1.

Estados Unidos, os quais participaram ativamente das negociações em Nairobi, onde se traçou a Convenção, a rever a sua posição<sup>36</sup>.

Na verdade, é preciso também considerar a conjuntura eleitoral combinada com crise econômica por que estavam passando os Estados Unidos.

Assim, apesar do esforço da diplomacia verde, os Estados Unidos não mudaram de posição durante a Conferência. Embora essa atitude não fosse a mais desejável, não chegou a prejudicar a assinatura da Convenção sobre Biodiversidade. Com efeito, os norte-americanos ficaram isolados em razão desse posicionamento e, para muitos setores da imprensa internacional, assumiram o papel de “vilões”.

Para a diplomacia verde, a Convenção sobre Biodiversidade foi positiva. Representou avanço qualitativo na regulamentação da biodiversidade e da biotecnologia.

A Convenção sobre Mudanças Climáticas, que prevê, por sua vez, a adoção de medidas para conter as alterações climáticas e combater o efeito estufa, também foi considerada positiva pela diplomacia verde. Apesar das críticas que consideraram o texto composto de termos vagos, o diplomata brasileiro Luiz Felipe Macedo Soares, que participou das negociações, ponderou que: “O documento estipula metas de redução das emissões de gases na atmosfera e apenas a forma de enunciar não é tão taxativa”<sup>37</sup>.

Além disso, prevê a criação de um fundo para financiar as medidas de redução das alterações climáticas com dinheiro dos países desenvolvidos, bem como obriga os signatários a preparar relatórios sobre emissões de poluentes e a estabelecer políticas ambientais.

Também é preciso considerar a novidade do tema e as dificuldades que precisaram ser vencidas para se chegar ao texto final da Convenção. Com efeito, os países ricos não pretendiam restringir sua elevada utilização de energia. Os países produtores de petróleo, por seu turno, não queriam que o mundo abandonasse os combustíveis fósseis. Ademais, os países em desenvolvimento possuidores de florestas não aceitavam limitar o uso dos recursos naturais.

Todos os documentos produzidos durante a Conferência tratam do desenvolvimento sustentável. Mas é a Declaração do Rio de Janeiro que fornece os pilares sobre os quais esse conceito se firmou.

Em primeiro lugar, o conceito de desenvolvimento sustentável tem interesse centrado nos seres humanos e não especificamente na Terra. Assim, eles são os principais destinatários desse desenvolvimento.

Em segundo lugar, tal conceito respeita a soberania dos Estados na exploração de seus recursos naturais conforme suas respectivas políticas de meio ambiente e desenvolvimento, mas estabelece a responsabilidade deles quanto aos danos ao meio ambiente de outros Estados causados por essa exploração.

Ademais, o desenvolvimento sustentável busca atender equitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presente e futuras. Isso é explicado pela teoria da *intergenerational equity*, que se baseia em três princípios: conservação de opções; conservação de qualidade e conservação do acesso. Conforme o primeiro princípio, os recursos naturais e culturais, bem como tecnológicos que lhes permitam

---

<sup>36</sup> O Estado de S. Paulo, São Paulo, 6/VI/92, Ambiente, p. 2.

<sup>37</sup> O Estado de S. Paulo, São Paulo, 5/VI/92, Ambiente, p. 5.

substitutos, devem ser conservados pela geração presente para não restringir as opções disponíveis às gerações futuras. O segundo requer a conservação da qualidade do planeta mediante, inclusive, transmissão de capital e conhecimento suficiente às gerações futuras a fim de que elas possam compensar danos herdados das gerações passadas. O terceiro princípio estabelece direitos equitativos de acesso ao legado das gerações passadas em matéria de recursos naturais e culturais, bem como conservação de tal acesso às gerações futuras<sup>38</sup>.

Em quarto lugar, o desenvolvimento sustentável é parte integrante e inseparável do processo de desenvolvimento. Não se pode, dessarte, implantar políticas desenvolvimentistas que desconsiderem as características do desenvolvimento sustentável.

Em seguida, esse conceito tem como requisito indispensável a erradicação da pobreza não só pelo Estado, mas também pelos indivíduos. Essa característica coloca o indivíduo como sujeito de deveres e não apenas de direitos no tocante ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de elemento importante em virtude da insuficiência estatal em muitos países para combater a pobreza.

Em sexto lugar, estabelece-se a prioridade especial à situação e às necessidades peculiares dos países em desenvolvimento sem que com isso se deixe de atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

Em sétimo lugar, esse conceito reconhece que os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas na conservação, proteção, restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Aqueles que poluem mais são, portanto, mais responsáveis. No atual quadro, a maior responsabilidade é atribuída aos países desenvolvidos e não aos em desenvolvimento.

Em oitavo lugar, o conceito de desenvolvimento sustentável requer a redução e eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo, bem como a promoção de políticas demográficas adequadas, as quais não se referem tão somente à quantidade, mas também à distribuição da população.

Em nono lugar, o desenvolvimento sustentável solicita a cooperação científica e tecnológica, inclusive de tecnologias novas e inovadoras.

Em décimo lugar, esse conceito valoriza a democracia ao prestigiar o direito dos indivíduos de acesso a informações relativas ao meio ambiente e a tribunais para reparação de danos, bem como a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisões.

Além disso, requer-se a adoção de legislação ambiental eficaz e conforme as peculiaridades de cada país.

Outrossim, busca-se o estabelecimento de sistema econômico internacional aberto, favorável, não discriminatório.

Também o conceito de desenvolvimento sustentável pretende o aprimoramento das normas internas e internacionais relativas à responsabilidade e indenização por danos ambientais.

---

<sup>38</sup> WEISS, E. B. “*Intergenerational Equity and Rights of Future Generations.*” In: Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. A. A. Cançado Trindade (org.). San José da Costa Rica/Brasília, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Banco Interamericano de Desarrollo, 1992, pp. 75-6.

Ademais, procuram-se o desestímulo e a prevenção de mudança ou transferência de atividades ou substâncias graves que provoquem séria degradação ambiental ou prejuízo à saúde humana.

O conceito de desenvolvimento sustentável enfatiza também a precaução dos Estados no trato com a questão ambiental, mas não a omissão quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis.

Em seguida, esse conceito estabelece a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, desde que não distorçam o comércio e os investimentos internacionais.

O conceito de desenvolvimento sustentável também defende a avaliação do impacto ambiental para empreendimentos.

Além disso, estatui-se que os Estados devem imediatamente notificar outros a respeito de ameaça ou efetivo dano ambiental a estes concernentes.

O conceito de desenvolvimento sustentável, ademais, reconhece a importância do papel das mulheres, dos jovens e das populações indígenas.

Fixa-se, outrossim, o dever de proteção dos recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação, ou seja, que não estejam constituídos sob a forma de Estado.

O conceito de desenvolvimento sustentável opõe-se à guerra. Nesse sentido, a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis. Também, prestigia a solução pacífica das controvérsias ambientais entre os Estados.

Por fim, esse conceito acentua a boa-fé na cooperação entre os Estados e os povos para o aprimoramento do Direito Internacional em matéria de desenvolvimento sustentável.

O Fórum Global, por sua vez, resultou na aprovação de trinta e dois documentos estabelecendo princípios fundamentais de comprometimento da sociedade civil com a preservação de meio ambiente.

Importante medida para a implantação do desenvolvimento sustentável no Brasil tem sido o Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais.

Esse Programa representa reação à convocação dos Chefes de Estado do Grupo dos Sete em Houston (1990) e Londres (1991) dirigida ao Banco Mundial e à Comissão das Comunidades Europeias para estabelecer com o Brasil cooperação na formulação de um programa-piloto e na coordenação de fundos.

Instituído oficialmente no Brasil em 5 de junho de 1992, o Programa-Piloto compreende um conjunto de projetos integrados do governo federal e da sociedade civil brasileira com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional.

Seus objetivos são quatro<sup>39</sup>:

- a) conservar a biodiversidade e as áreas indígenas;
- b) consolidar as mudanças da política de meio ambiente e fortalecer suas instituições implantadoras;

---

<sup>39</sup> *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. Genebra, 1991, p. 5.

c) desenvolver e disseminar o conhecimento científico e as tecnologias aplicáveis ao desenvolvimento sustentável;

d) estruturar apoio para o desenvolvimento ambientalmente benigno.

Os fundos, que provêm dos países do Grupo dos Sete, da Holanda e da Comissão das Comunidades Europeias, financiam duas categorias de projetos: os estruturais e os demonstrativos.

Os projetos estruturais buscam fortalecer as instituições públicas ligadas à questão ambiental, controlar os impactos ambientais e colaborar para a realização de pesquisas.

Os projetos demonstrativos, por sua vez, envolvem comunidades e organizações não governamentais na tentativa de experimentar novas tecnologias e estratégias de desenvolvimento.

Por outro lado, a cooperação bilateral em matéria de meio ambiente tem sido intensificada. Atualmente, o Brasil conta com mais de setenta projetos em fase de negociação, análise e execução, dos quais são partes: Canadá, Alemanha, França, Espanha, Japão, Grã-Bretanha, PNUD, UNICEF, Organização dos Estados Americanos, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização Internacional de Madeiras Tropicais<sup>40</sup>.

Diante de tudo que se expôs, verifica-se que a energia com que a diplomacia verde atuou transformou o grande desafio ecológico em oportunidade para o desenvolvimento do Brasil, além de favorecer a inserção do país no cenário internacional.

Todos esses benefícios ocasionados com a atuação reativa da diplomacia verde também abrangeram a humanidade em geral. Com efeito, o tema do meio ambiente foi tratado de maneira ampla e democrática, como nunca se fizera até a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

### 3. PERSPECTIVA

“... em todos os tempos os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas assentadas, cada um de olhos fixos no outro; isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra”<sup>41</sup>.

A Conferência do Rio trouxe uma nova ordem segundo a qual essas palavras, escritas por Thomas Hobbes, parecem ser apenas de autoria de um homem que vivia sob a influência de intensos conflitos religiosos e políticos da Inglaterra do século XVII.

Com efeito, assim que se caracterizou o “espírito do Rio”: “confiança recíproca entre os países, a vontade de agir decisivamente com vistas à consecução de objetivos comuns,

---

<sup>40</sup> Conforme dados da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, agosto de 1993.

<sup>41</sup> HOBBS, T. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. 4ª tiragem, São Paulo Nova Cultural, 1988, p. 77.

a grandeza de um trabalho conjunto no desenho de uma cooperação crescente com normas definidas consensual e democraticamente”<sup>42</sup>.

Nesse sentido, verificou-se o tratamento dos temas do diálogo Norte-Sul com base na cooperação e não no confronto<sup>43</sup>.

Buscando-se o significado etimológico de cooperação, encontra-se a palavra latina *cooperatio*, que corresponde à ação de participar de obra comum. E foi isso que ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Estados possuidores de todos os níveis de desenvolvimento e indivíduos, especialmente através das organizações não governamentais, atuaram na formação dessa nova ordem.

Assim, foi possível adotar um ponto de vista que transcende os Estados: o da humanidade - a verdadeira destinatária de todos os esforços empreendidos.

Dessa amplitude das participações, decorreu maior abertura da diplomacia, permeável à opinião pública interna e internacional.

Por tudo isso, é incontestável a legitimidade de todas as decisões tomadas na Conferência.

Outrossim, fortaleceu-se o multilateralismo, contribuindo para a democratização das relações internacionais, que projeta a consolidação da democracia no plano interno.

Nesse contexto, não há lugar para atitudes coercitivas, como o exercício do dever de ingerência.

Esboçado pela primeira vez em 1987 e impulsionado com a intervenção das potências europeias no Curdistão iraquiano em 1991, o dever de ingerência consiste na formulação pelos Estados às organizações internacionais competentes de pedido de sanções coercitivas a fim de se assegurar, alegadamente, o respeito dos direitos fundamentais da pessoa humana<sup>44</sup>.

Também, o estabelecimento de patrimônio comum da humanidade evidenciou-se como exceção, enquanto o desenvolvimento sustentável firmou-se como regra universal. Além do mais, é preciso considerar que toda criação de patrimônio comum da humanidade deve levar em conta o princípio da igualdade, não apenas formal mas sobretudo substantiva, entre os Estados. Em outras palavras, tal criação não deve agravar ainda mais a situação dos países menos favorecidos no cenário internacional.

Apesar disso, reconhecem-se claramente nessa nova ordem os dilemas da soberania, a qual não significa mais o “poder absoluto e perpétuo de uma república”<sup>45</sup>, conforme definiu Jean Bodin.

Além da amplitude das participações, observou-se a dos temas, que provocou o desenvolvimento de estudos científicos até então escassamente abordados.

---

<sup>42</sup> LAFER, C. Apresentação. In: *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: relatório da delegação brasileira*. Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, FUNAG, 1993.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> CORTEN, O. & KLEIN, P. “*Droit d’ingérence ou obligation de réaction non armée?*” *Revue Belge de Droit International*. Bruxelas, Éditions Bruylant, 232: 438, 1990.

<sup>45</sup> BODIN, J. *Los Seis Libros de la República*.

Das limitações das duas Convenções e da Declaração sobre Florestas, extrai-se a lição de que a Conferência do Rio foi importante passo, mas não deve ser o único, em direção à saída do labirinto internacional.

Diante de todas as lições que compõem o legado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a diplomacia verde encontra-se repleta de desafios, que devem ser convertidos em oportunidades para o Brasil e para a humanidade em geral.

O ponto de partida, nessa nova ordem, da diplomacia verde é a constatação de seus ativos.

Além da tradição de solução pacífica de controvérsias, da importância da economia brasileira e de outros elementos significativos, a diplomacia verde deve saber ressaltar a condição do Brasil como dono do maior patrimônio de biodiversidade do planeta e da maior floresta tropical existente.

Em seguida, esse ativo deve ser mobilizado a fim de captar recursos financeiros e tecnológicos para o país. Todavia, o Brasil deve demonstrar capacidade de executar com eficiência uma política nacional de meio ambiente que lhe traga a confiança da comunidade internacional.

Também é importante que a diplomacia verde concerte posições com diplomacias de outros países para aumentar o peso de suas reivindicações. Em curto prazo, isso ocorre mediante entendimento entre as chancelarias. A médio e longo prazos, tal concerto pode ser muito favorecido através da atuação do Instituto Rio Branco, que há vários anos tem formado diplomatas da África, da Europa Oriental e de outros países da América Latina.

O ativo brasileiro deve ser mobilizado também para a instrumentalização do direito ao desenvolvimento como direito fundamental da pessoa humana. Essa instrumentalização pode ser feita de quatro maneiras<sup>46</sup>:

a) em caso de considerável violação, mediante um sistema inspirado no procedimento da Resolução 1503 do ECOSOC;

b) através da adoção de um sistema periódico de relatórios estatais dirigidos a um órgão como a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos;

c) por um sistema de monitoramento realizado por um grupo de especialistas ou um relator especial, em coordenação com outros órgãos supervisores;

d) por intermédio de estudos profundos de um órgão como a Subcomissão das Nações Unidas para Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias.

Assim, trabalho construtivo não falta para fundamentar a esperança de melhores tempos.

Resta, então, trabalhar, lembrando sempre essas palavras de Norberto Bobbio:

“[A construção de uma sociedade jurídica universal] é o ideal supremo da história futura, para o qual os homens de boa vontade devem tender como para um ideal moral de cuja consecução dependem o desenvolvimento e a estabilidade da civilização humana. E porque esse Estado final é tal que só pode ser assegurado pela paz universal, a paz universal torna-se

---

<sup>46</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A. “*Environment and Development: formulation and implementation of the right to development as a human right?*”. In: *Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente*, pp. 64-5.

um ideal moral da humanidade. Enquanto ideal moral, para nós não deve importar se ele poderá ser realizado e quando será realizado. Nós queremos tender para ele porque, sendo um ideal moral, o agir em conformidade constitui um dever nosso independentemente do fato de que os nossos esforços sejam premiados pelo sucesso”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> BOBBIO, N. Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant. Brasília, Editora da UnB, 1984, p. 158.

## Referências Bibliográficas

- AZAMBUJA, M. C. “O Brasil e a Conferência do Rio”. Política Externa. São Paulo, Paz e Terra/EDUSP, 1(1), 1992.
- BOBBIO, N. Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant. Brasília, Editora UnB, 1984.
- BOBBIO, N. *Il problema della guerra e le vie della pace*. Bologna, Mulino, 1979.
- BODIN, J. Los Seis Libros de la Republica. Madri, Aguilar, 1973.
- CANÇADO TRINDADE, A. A. *Environment and Development: formulation and implementation of the right to development as a human right*. In: Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente San José da Costa Rica/Brasília, IIDH/BID, 1992.
- COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. Nossa própria agenda. Nova Iorque, BID/PNUD, 1990.
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. O desafio do desenvolvimento sustentável. Brasília, Imprensa Nacional, 1991.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- CORTEN, O & KLEIN, P. “*Droit d’ingérence ou obligation non armée?*” Revue Belge de Droit International. Bruxelas, Éditions Bruylant, 23(2), 1990.
- COSTA E SILVA NETO, A. F. “A evolução do conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira”. In: Ensaio de História Diplomática do Brasil. Sérgio França Danese (org.), Brasília, FUNAG, 1989.
- DIVISÃO DO MEIO AMBIENTE DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: relatório da delegação brasileira - 1992. Brasília, FUNAG, 1993.
- FLECHA DE LIMA, P. T. “Meio ambiente: a posição do governo brasileiro”. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 61, 1989.
- HOBBS, T. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. 4ª tiragem, São Paulo, Nova Cultural, 1988.
- LAFER, C. Apresentação. In: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: relatório da delegação brasileira - 1992. Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, FUNAG, 1993.
- LAFER, C. Paradoxos e Possibilidades. Rio, Nova Fronteira, 1982.
- MC WHINNEY, E. United Nations Law Making. Paris, Holmes & Meier Publ./UNESCO, 1984.
- NASCIMENTO E SILVA, G. E. “*O meio ambiente e a política exterior*”. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 30(117-118), 1987.

- PANDOLFO, C. “Os recursos naturais da Amazônia”. *In: Estudos e Problemas Amazônicos: história social e econômica e temas especiais*. Secretaria de Estado de Educação do Pará (org.) 2ª edição, Belém, CEJUP, 1992.
- PERICÁS NETO, B. “Meio ambiente e relações internacionais”. *Contexto Internacional*. Rio, Instituto de Relações Internacionais da PUC/RJ, 4(9), 1989.
- PRIVATO, S. B. “A Amazônia sob o prisma do Direito Internacional”. São Paulo, FADUSP/FAPESP, 1992.
- RICUPERO, R. Crônica de uma negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, FUNAG, 1993.
- SANTOS, B. A. Amazônia: potencial mineral e perspectivas de desenvolvimento. São Paulo, T. A. Queiroz Editor/EDUSP, 1981.
- SECRETARIA PRO TEMPORE DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Base jurídica y reglamentaria de aspectos institucionales del Tratado de Cooperación Amazónica - Documento SPT-TCA-ECU-01. Quito, Republica del Ecuador/Ministerio de Relaciones Exteriores, 1990.
- WEISS, E. B. *Intergenerational Equity and Rights of Future Generations*. *In: Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente*. A. A. Cançado Trindade (org.) San José da Costa Rica/Brasília, IIDH/BID, 1992.
- VALLAT, F. A. *The competence of the United Nations General Assembly*. Recueil des Cours. Haia, Académie de Droit International, 97(II), 1959.

## 2. Relação Brasil-Japão

Márcia Lissa Ainda

*“If you plan for a year, plant a seed. If for teen years, plant a tree. If for a hundred years, teach the people. When you sow a seed once, you will reap a single harvest. When you teach the people, you will reap a hundred harvests”.*

K’uan-Tzu, 551-479 B.C.

### 1. Notas introdutórias

Findo o conflito, impera a destruição. Desmantelando as forças conservadoras e dando lugar a uma modernidade que implicou 55 milhões de mortos, 35 milhões de feridos, e milhões de desaparecidos e quem sabe quantos milhões de vidas de crianças, a II Guerra Mundial provocou uma alteração profunda na correlação de poder no mundo.

Se por muito tempo o estudo das fronteiras, e particularmente dos limites, constituiu referencial geográfico sólido e estável para a evolução e convivência pacífica (ou não) dos membros da comunidade internacional, ou revelando o equilíbrio de forças de uma desigualdade de fato entre os membros soberanos do sistema de Estados modernos, pode-se dizer que após um processo histórico iniciado com uma série de conflitos aparentemente isolados e com o ataque japonês à Manchúria em 1931, intensificado em 1939, globalizando em 1941 e findo em 1945, complexifica-se o entendimento e a abrangência do instrumento fronteiro, que deixa de lado sua dimensão puramente político-geográfica para dar lugar a uma dimensão ideológica.

O debate Leste-Oeste e Norte-Sul adquire dimensões interessantes quando se percebe que, às vésperas do século XXI, o cenário mundial é marcado pela erosão das fronteiras em direção a vários sentidos: um deles é marcado pelo processo de formação de blocos regionais (CEE, NAFTA, MERCOSUL e um possível bloco asiático) e por um processo (por vezes contraditório) de fábricas globais com a relativização das fronteiras comerciais e políticas, permitindo questionar as fronteiras estratégicas e elaborar as fronteiras da integração: um segundo, pela desestratificação política e pela Queda do Muro de Berlim e das fronteiras ideológicas que dividiram a humanidade por quase meio século; outro, marcado pelo aumento do conhecimento e sua detenção dando margem às teorias sobre a fronteira tecnológica; sendo um quarto marcado por turbilhões nas fronteiras geográficas que se manifestam no fim da União Soviética e no desaparecimento da Iugoslávia, ou na unificação alemã e separação da Tchecoslováquia. Há ainda a infiltração dos valores e influências das sociedades capitalistas avançadas superando as fronteiras culturais; bem como a crescente preocupação com a fronteira ecológica, com a questão dos espaços comuns e com o tema dos direitos humanos - que refletem aspectos das preocupações com temas globais que transcendem fronteiras nacionais.

Integração e unificação, desintegração e separatismo são forças presentes na configuração da nova (des) ordem internacional. Nesse quadro, a grande incógnita se concentra no futuro do Estado-nação, entidade que historicamente proporcionou a forma mais estável, ou particularmente bem delimitada de limites. Salta-se hoje com extrema facilidade do local para o mundial, e as tendências políticas oscilam entre os grandes conglomerados - de nações, de empresas e de temas - e os partidos regionais. Com base no raciocínio de que os

novos temas, por serem globais, só podem ser enfrentados com êxito em escala global, ganha destaque o papel exercido pelas instituições e acordos internacionais.

De qualquer forma, o certo é que ao Estado-nação cabe a responsabilidade de negociar e pôr em prática os acordos internacionais que visam a solucionar as questões globais, com o “monopólio da violência legítima” ainda se concentrando em suas mãos. Além disso, o Estado-nação é a unidade organizadora para a qual se voltam instintivamente os povos quando aparecem desafios novos. Ou como afirma Paul Kennedy<sup>1</sup> mesmo que a autonomia e funções do Estado tenham sido enfraquecidas pelas tendências transnacionais, não apareceu nenhum substituto adequado para ocupar o seu lugar como a unidade-chave na reação ao desafio global e como agente preparador de um povo para o século XXI.

Assim, compreender as grandes questões diplomáticas com que o Brasil depara no mundo pós-guerra, passa não somente pelo entendimento dos contornos do cenário que se configura no plano mundial e pela mobilização em torno dos seus atributos contribuintes: ser (des) ordem, ser nova e ser internacional, mas primordialmente pela análise das linhas gerais da política externa brasileira ao longo do período Pós-II Guerra Mundial, Pós-Guerra Fria e Pós-Guerra do Golfo.

A partir de um delineamento da evolução da conduta do Itamaraty diante dos imperativos internos e mundiais, procurar-se-á esboçar uma análise do que o século XXI nos reserva. Nesse sentido, o presente estudo se voltará especificamente para o relacionamento Brasil-Japão e as perspectivas que este traz, dentro de uma conjuntura marcada pelo “deslocamento do dinamismo da economia mundial do Atlântico para o Pacífico (...) onde o envelhecimento do modelo da Segunda Revolução Industrial, por força do surto econômico da orla asiática do Pacífico, indica o caminho de uma terceira revolução industrial que está tendo no Japão o epicentro de um novo modelo produtivo” (Lafer, 1990: 38).

Brasil e Japão, antípodas no globo terrestre, têm seus horizontes marcados por um quadro de complementaridade de recursos naturais e humanos, capital e tecnologia; complementaridade essa que conduz justamente à ausência significativa de pontos de discórdia. Às vésperas do centenário da abertura de relações diplomáticas nipo-brasileiras - que têm como marco a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em 1985, num contexto atípico em que se procurou pôr em prática uma política externa republicanizada (privilegiando o contexto norte-americano), com o rompimento da política externa que vinha sendo praticada pelo Império - parece de fundamental importância pensar acerca dos movimentos pendulares que têm marcado o (des) encontro desses dois mundos.

Tendo em vista a perspectiva maior da presença do Brasil na vida internacional ao longo do período que se estendeu do início ao apogeu, e ao fim da Guerra Fria, procurar-se-á visualizar como a evolução do intercâmbio com o Japão tem sido vista pelos formuladores da política externa e como se compatibiliza tal relacionamento com os interesses norte-americanos e com as forças internacionais. Antes, porém, cabe entender o curso de acontecimentos que levou ao deslocamento de grandes massas de japoneses para o Brasil, dando início efetivo ao relacionamento entre os dois países no pós-guerra de independência e que pode vir a dar início ao relacionamento efetivo entre Brasil e Japão no Pós-Guerra Fria. Tendo sempre em vista a relevância do capital humano no desenvolvimento de uma nação, atenção especial será dada à potencialidade dos *nikkeis*<sup>2</sup> na conformação de um novo impulso

---

<sup>1</sup> Paul Kennedy, Preparando para o século XXI, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1993, cap. 7.

<sup>2</sup> *Nikkei* é a denominação genérica para todos os japoneses e seus descendentes, mas ao longo do trabalho, será reduzida para uma perspectiva de *nikkeis* brasileiros.

nas relações nipo-brasileiras e na compreensão de como o sucesso japonês “made in Brazil”, adicionado às lições que podemos tirar do milagre e do modelo japonês têm utilidade para o desenvolvimento de uma estratégia e um modelo de desenvolvimento nacional.

## **2. Passado, presente e futuro das relações Brasil-Japão**

### **2.1 Auge e declínio do processo de imigração**

Pioneiros da última grande corrente migratória organizada para o Brasil, os 800 japoneses que desembarcaram do navio Kasato Maru no porto de Santos, a 18 de junho de 1908, foram recebidos com um misto de simpatia, curiosidade e espanto<sup>3</sup>.

Dando uma ideia de como eram remotas as relações entre os dois países até então, Leite (1974: 31) relembra as consequências da suspensão do tráfico de escravos africanos (1845, Aberdeen Bill) para a promoção de debates na Câmara e nos jornais sobre a conveniência e as desvantagens da importação de trabalhadores chineses ou hindus para substituir os escravos negros. Em 1870, o governo imperial concedeu licença a uma companhia de navegação para trazer trabalhadores chineses gerando debates e divergências tanto do lado brasileiro quanto do chinês.

Enquanto isso, a ação da diplomacia brasileira na Europa, incumbida de facilitar a coleta de imigrantes, esbarrava em sérias dificuldades: a imagem de uma sociedade escravocrata e de um país inóspito; o tipo de atividade a que se destinaria o imigrante; poderosas campanhas de difamação promovidas pelas companhias que operavam o grande movimento emigratório para os Estados Unidos e colônias europeias; investigações de agentes oficiais de governos europeus sobre as condições de vida de seus colonos no Brasil; proibições esporádicas de emigração para o Brasil por parte de governos europeus (Cervo, 1992: 76).

O estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Japão em 1895 veio a oferecer o quadro legal dentro do qual poderiam se desenvolver as iniciativas privadas, da parte de agricultores brasileiros e da parte de empresas japonesas, dentro de um quadro socioeconômico marcado pela complementaridade de interesses.

O fim de dois séculos e meio de isolamento político e econômico japonês com a restauração Meiji em 1868 e o rápido crescimento da população japonesa com grandes parcelas sem oportunidades econômicas, levaram esta população à perseguição do sonho de ficar rico em outros países (Estados Unidos, Austrália, México, Peru). Após ter legalizado a emigração em 1885, o governo japonês cria em 1891 um Departamento de Colonização e estuda as mais diferentes regiões como locais passíveis ao envio de japoneses. Dentro dessa conjuntura destaca-se a missão oficial do deputado japonês Tadashi Nemoto em 1894, que recomendou o envio de trabalhadores japoneses para o estado de São Paulo.

No Brasil, com a proclamação da República, foi proibida, em 1890, a entrada de trabalhadores asiáticos e africanos. Por outro lado, houve também a adoção de medidas restritivas pelo governo de São Paulo, onde se verificava grande demanda de mão de obra para atender à expansão da lavoura cafeeira. Ao mesmo tempo, os italianos, que formavam

---

<sup>3</sup> Segundo Handa (1987: 618), o número de imigrantes abrangia 781 sob contrato, 10 espontâneos e outros. Porém, como cita Wakisaka (1989: 29), os registros de Kowayama (História dos 40 anos da imigração, São Paulo, 1949, p. 37) apontam que antes da chegada do Kasato Maru já se encontravam na cidade de São Paulo e no município de Macaé (RJ) dezenove japoneses.

uma grande corrente migratória nas últimas décadas do século XIX, não se adaptavam facilmente ao sistema semiescravagista dos barões de café, tendo milhares deles se estabelecido na cidade de São Paulo, voltado para a Itália ou reemigrado para os Estados Unidos. Uma das soluções parecia trazer gente de mais longe.

Apesar das facilidades oferecidas no Japão àqueles que se decidissem a emigrar para o Brasil e das várias tentativas particulares, só em 1907 apareceu a primeira legislação federal e do estado de São Paulo regulamentando a vinda de imigrantes.

Mesmo que o primeiro contrato entre uma firma privada de São Paulo e uma empresa japonesa para a vinda temporária de 1500 a 2000 japoneses para o Brasil tivesse sido assinado em 1897, e após a troca dos primeiros embaixadores nesse mesmo ano, apenas em 1905 o segundo embaixador japonês no Brasil, Tadeshi Suguimura, comunicou a Tóquio que a vinda de imigrantes japoneses possuía boas perspectivas de se concretizar. Em 1906, o japonês Ryu Mizuno interessou-se pela implantação do projeto, fundando um ano depois a Companhia Imperial de Imigração e trazendo, em 1908, as primeiras 165 famílias japonesas para o Brasil. Além de oferecer atrativos ilusórios, o senhor Mizuno arranhou casamentos e constituiu “famílias artificiais” para enquadrar-se às regras do contrato com o governador paulista Jorge Tibiriçá, que exigia pelo menos “três enxadas” por imigrante. Desde então, vieram para o Brasil, de acordo com dados referentes a um estudo elaborado em dezembro de 1986, 256.125 imigrantes japoneses.

A tendência crescente da corrente migratória<sup>4</sup>, apesar da revolta e/ou desânimo que marcaram a vinda dos primeiros imigrantes que perceberam o engodo (e acabaram por criar “quilombos” nas cidades, posteriormente por eles invadidas durante a onda de urbanização brasileira), o fluxo sobre um impacto acentuado a partir do ano de 1935, como consequência imediata do artigo incorporado à Constituição de 1934 que restringia a entrada anual de imigrantes a apenas dois por cento do número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos. Na prática, como salienta Wakisaka (1989: 18), a imigração japonesa foi a única que sofreu os impactos da restrição, porque era a mais recente e estava na fase mais intensa da vinda de imigrantes<sup>5</sup>. A manutenção do referido dispositivo na Constituição de 1937 encontra como pretexto o comportamento etnocêntrico dos imigrantes, e é inspirada no nacionalismo peculiar do ditador Vargas. No caso específico japonês, destacavam-se descrições dramáticas do “perigo amarelo” onde a expansão econômica do Japão e suas ambições socialistas somavam-se a resistência dos japoneses ao processo de assimilação na comunidade brasileira.

---

<sup>4</sup> De todas as correntes migratórias internacionais para o Brasil, foram os japoneses que tiveram melhores cuidados do próprio governo. A análise de dados estatísticos corrobora a ideia de que enquanto financiado pelo governo paulista ou pelos imigrantes, o fluxo poderia ser caracterizado como hesitante e descontínuo. Mas a partir do momento em que o governo japonês percebeu que as coisas não iam bem para os imigrantes nas fazendas de café, passou a tomar medidas especiais.

<sup>5</sup> De um ponto de vista contrário e corroborando a ideia de Caio Prado Júnior (*História Econômica do Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1949), de que nessa época já se entrava num período em que o Brasil não necessitava mais de grande número de imigrantes e a maioria dos imigrantes japoneses estava entrando em fazendas japonesas, Handa (1987: 618) salienta que a medida não trouxe grandes consequências, pois, com o avanço imperialista dos japoneses pelo continente asiático, a emigração nipônica para o Brasil foi diminuindo até desaparecer naturalmente, quando estourou a II Guerra Mundial. A ideia do avanço imperialista influencia também a análise do período mais recente da ação japonesa no cenário mundial, podendo ter eventuais consequências para o Brasil, na medida em que, como cita Inoguchi (1988, 80: 25), a comunidade asiática tem ainda em suas memórias as atrocidades cometidas na guerra, o que gera barreiras para o desempenho do Japão naquela região, já que o legado da história faz com que a memória das pessoas que sofreram com a guerra desapareça apenas 80 anos após o evento.

## 2.2 O legado da guerra

Em 1942, quando o Brasil entrou na II Guerra Mundial, tendo o Japão como inimigo, a já próspera colônia nipônica no Brasil viu-se como hóspede indesejável do governo brasileiro que expulsou diplomatas e funcionários de empresas japonesas, confiscou bens e congelou depósitos bancários de imigrantes, proibindo a circulação dos *shinbuns* (jornais) e o ensino de japonês nas escolas. Os imigrantes e seus descendentes somavam na época 300 mil pessoas, as quais mantinham vivo o “espírito japonês”, baseado na fidelidade ao imperador. Os barcos de pesca de propriedade dos *nikkeis* foram proibidos de ir ao mar, na medida em que se acreditava que poderiam ser utilizados como postos de reabastecimento de combustível para os submarinos dos países do eixo. Os bancos de propriedades de japoneses, do mesmo modo que os bancos de companhias alemãs e italianas, sofreram a “intervenção” do governo federal.

Para os *nikkeis* uma das questões cruciais era saber se constituía falta de patriotismo ganhar dinheiro com a alta do fio de seda quando se murmurava que então o produto servia para a fabricação de paraquedas dos exércitos aliados contra o eixo. Outra dúvida: deviam os imigrantes atenderem às demandas de hortelã-pimenta, mesmo sabendo que o mentol servia como combustível dos aviões que jogavam bombas sobre os soldados japoneses?<sup>6</sup>

Ao término da guerra em 1945, com a rendição dos japoneses, decorrem duas consequências para a comunidade japonesa no Brasil: o fim do sonho de retorno para o país de origem que por muito tempo contribuiu para a manutenção da língua, dos costumes e dos valores éticos, e a divisão destes, vistos como “derrotistas”, com aqueles que se recusaram a aceitar o fato de que a derrota havia se consumado. Entre eles originaram-se organizações de caráter terrorista como a *Shindo Renmei* (Liga do Caminho dos Súditos), promotora de uma série de atentados contra membros da corrente conformada.

Apesar de tudo, como salienta Amorim (1991: 11), o fator sociocultural proveniente da situação da “colônia” japonesa não se superpunha ao político-estratégico. Já que o rompimento das relações entre Brasil e Japão na II Guerra Mundial não foi provocado pela agressão mútua, como no caso Brasil-Alemanha, mas pela via indireta de os Estados Unidos estarem em guerra com os japoneses e o Brasil se situar na área primária de influência de Washington.

Com a missão de “elevar o nome da colônia”, os imigrantes japoneses passaram a transformar profundamente a sociedade brasileira, tentando superar dificuldades e buscar a integração. Ainda durante a guerra, iniciaram-se lutas como a de Yukishigue Tamura<sup>7</sup> em torno da retomada de bens de italianos, alemães e japoneses confiscados durante a guerra, argumentando que esses bens pertenciam aos filhos brasileiros dos imigrantes, e que o confisco era prejudicial aos interesses nacionais (em 1951, Getúlio Vargas libera os bens).

Se, como afirma Sakurai (1993: 8), a redemocratização do país em 1945, com a introdução de novas regras para a condução da política, faz com que os contingentes de estrangeiros e descendentes vislumbressem a perspectiva de se fazerem representar junto ao círculo do poder, destacando-se também a luta da colônia japonesa no Brasil à ascensão social

---

<sup>6</sup> Um retrato resumido do drama da II Guerra Mundial para os imigrantes japoneses pode ser visto em Kupfer (1988: 46-48), Leite (1975: 33) e Handa (1987: 643-645).

<sup>7</sup> Eleito em 1947 como o primeiro representante descendente de japoneses na Câmara de Vereadores de São Paulo, foi também o primeiro representante de origem japonesa fora do Japão.

pela via da educação. Assim, tanto o crescimento japonês quanto o crescimento da sua “colônia” no Brasil passam a ser vistos sob a ótica do esforço que gera sucesso, e a ideia do perigo japonês vai sendo paulatinamente abandonada.

Ressurgindo das ruínas da guerra como base logística das operações militares dos Estados Unidos, o crescimento japonês, apoiado também nas condições favoráveis do cenário internacional, gerou uma grande demanda por mão de obra com um refluxo da onda emigratória. Mesmo assim, ao longo dos anos 50, verificou-se uma terceira onda de imigração japonesa para o Brasil, interrompida na década de 60 com o milagre econômico japonês. Enquanto isso, na época do milagre econômico brasileiro verificou-se que a grande parte dos imigrantes era constituída de técnicos em administração.

### 2.3 Mudar o país ou mudar de país

Levado para a terra do sol nascente pelos missionários jesuítas portugueses, a deformação do nosso “obrigado” deu origem à palavra *arigato*. Num sentido inverso, entre as palavras incorporadas recentemente ao vocabulário português, destaca-se o termo *dekassegui* referindo-se àqueles que transladam a outro lugar para trabalhar<sup>8</sup>. Empregado inicialmente no Japão para designar trabalhadores do norte e do nordeste que iam à procura de trabalho nas regiões desenvolvidas do Japão (Tóquio e Osaka), hoje se refere, no Brasil, aos trabalhadores brasileiros de origem japonesa que estão indo ao Japão para realizar tarefas desqualificadas.

O fenômeno *dekassegui*, juntamente com outros fluxos de deslocamento de mão de obra dos países em desenvolvimento para os países do primeiro mundo, representa a descrença e a conseqüente fuga de pessoas das dificuldades internas de suas macroeconomias nacionais e a busca da realização econômica em oportunidades abertas no exterior. O Brasil está se tornando um exportador de mão de obra ao estilo de Portugal e Turquia. No caso específico da onda de emigrantes nipo-brasileiros, diversos cenários podem ser traçados, podendo gerar tanto uma intensificação das nossas relações com o Japão como problemas em relação às famílias dos descendentes de japoneses.

Em 1908, quando se inaugurou a ponte humana entre o Brasil e o Japão, uma heterogênea massa de japoneses veio para o Brasil com a ilusão da riqueza fácil, trocando a terra natal por um país desconhecido do outro lado do planeta. A superação de alguns desconhecimentos proporcionada pela revolução da informação, fez com que milhares de descendentes daqueles que ajudaram a mudar o país e colaboraram na construção da economia, indústria e sociedade brasileira, optassem pela mudança do país. Apesar da dificuldade na determinação dos números exatos das emigrações em decorrência da falta de mecanismos de controle eficiente dos Consulados, Embaixadas, Polícia Marítima e de Fronteiras, o fenômeno parece ter adquirido dimensões maiores no ano em que se comemorava os 80 anos da imigração japonesa para o Brasil. De acordo com Uehara, até 1987 tinha-se uma média de 5.000 pedidos de vistos por ano; em 1988, esses pedidos subiram para 8.602 casos. Em 1989, o número de pedidos aumentou em mais de três vezes o valor de 1987, indo para 18.328, e no ano de 1991, houve cerca de 70.000 pedidos de vistos. O exponencial crescimento do número de brasileiros solicitando vistos para viajarem ao Japão parece explicar-se pela conjuntura econômica dos dois países.

---

<sup>8</sup> A quase total ausência de estudos e levantamentos sistemáticos e aprofundados acerca do fenômeno *dekassegui* (ao menos no que tange ao nosso conhecimento) conduz a um trabalho de especulação somado a uma mescla das observações contidas nas análises disponíveis: Amorim (1991: 184-186), Katto *et alii* (1991), Schwartz [1991 (1), 1991(2)] e Uehara (1993).

O amadurecimento político e econômico japonês é acompanhado do envelhecimento de sua população e da queda de natalidade, tornando cada vez maior a necessidade de mão de obra, principalmente nas pequenas e médias empresas e também para tarefas não qualificadas. Devido à dificuldade para o preenchimento destes postos por trabalhadores locais, verificaram-se contratações de trabalhadores de países em desenvolvimento do sudeste asiático e mais recentemente de países latino-americanos que outrora recebiam imigrantes japoneses (Brasil, Peru, Argentina, Paraguai e Bolívia) e que tornaram fonte de mão de obra descendente de japoneses.

De acordo com Katto, uma razão para a procura de emprego em um país tão distante tem relação com a instabilidade da economia brasileira e os sofrimentos gerados pelos impactos de sucessivos planos econômicos, enquanto o cruzeiro se desvalorizava em relação ao dólar, no Japão o iene se tornava cada vez mais forte em relação à moeda norte-americana, fazendo com que a moeda recebida no Japão tenha grande poder de compra no Brasil.

É preciso lembrar ainda que, enquanto inicialmente o trabalho era ilegal, hoje, devido à própria dimensão do fenômeno, o governo japonês criou brechas na legislação, permitindo a aceitação do imigrante como trabalhador, desde que descendente de japonês. Além disso, os *dekasseguis* foram beneficiados pelo surgimento de agências para a intermediação de contatos entre empresas no Japão e candidatos no Brasil, cursos de língua passaram a atender as pessoas interessadas em emigrar e aumentou-se o número de voos em direção ao Japão.

Segundo as últimas estimativas, há entre 100e 150 mil descendentes de japoneses em solo nipônico, representando cerca de 10% da comunidade japonesa no Brasil<sup>9</sup>. O número chega a impressionar quando se verifica que, em 80 anos, os registros da imigração contabilizam a entrada no Brasil de cerca de 250 mil japoneses, havendo um aspecto fundamental que os diferencia: é muito pouco provável que os *dekasseguis* consigam uma integração na sociedade japonesa que rivalize com a que ocorreu com os japoneses no Brasil. Para Amorim, esse fenômeno é facilmente explicável devido ao grau de homogeneização étnica nipônica (quase 99%), ao fato de constituir tradicionalmente um país de emigração e, finalmente, ao caráter culturalmente “hermético” da sociedade japonesa. Mesmo os membros da “colônia” nipo-brasileira, que têm domínio da língua e costumes japoneses, enfrentam fortes discriminações no Japão.

Diante das dimensões do fenômeno *dekassegui*, colocam-se alguns lembretes aos formuladores da política externa brasileira acerca de algumas questões que já foram percebidas e outras que permanecem longe do foco de preocupação.

Antes, porém, cabe citar as atitudes do governo japonês no início do século, que tão logo percebeu que as coisas não iam bem para os imigrantes, passou a tomar medidas especiais, como, por exemplo, o financiamento para a implantação de empreendimentos colonizadores. Apesar dos aspectos diferenciais entre o fenômeno *dekassegui* e a imigração japonesa no Brasil, pontos em comum também sobressaem: o aproveitamento em atividades mal remuneradas e/ou descartadas pela sociedade, escassez de mão de obra como impulso em ambos os casos e a esperança de enriquecimento para uma posterior volta ao país de origem.

---

<sup>9</sup> Esta é estimada em cerca de 1.168.000 de acordo com pesquisa da população de descendentes de japoneses residentes no Brasil, realizada em 1988 pelo Centro de Estudos Nipo-Brasileiros. Já o número de brasileiros no Japão, de acordo com os registros japoneses, é de cerca de 84.000 (v. Keiko Yamanaka, “*New immigration policy and unskilled foreign workers in Japan*”, *Pacific Affairs*, 66 (1): 90, primavera boreal 1993).

O aumento do fluxo de brasileiros trabalhando no Japão não representou, porém (na maioria dos casos), uma corrente migratória completa envolvendo famílias inteiras (ao contrário das “famílias artificiais” que vieram para o Brasil nas primeiras décadas do presente século), mas um alto índice, cerca de um terço dos que lá estão, não desejam retornar ao Brasil. Tais tendências têm diversas consequências, onde se destacam a possibilidade de perda significativa de mão de obra jovem e qualificada<sup>10</sup> e a fragmentação familiar (cônjuges, pais, irmãos e irmãs, uns no país e outros no exterior), entre outras. As consequências sociais dessa divisão se manifestam de forma preocupante no Japão: roubos, gravidez de mulheres que têm maridos no Brasil, mães solteiras, constituição irregular de família ou prostituição. Do lado do Brasil, percebe-se a inviabilidade de muitas das atividades culturais, sociais e esportivas das comunidades nipo-brasileiras, afetando também a economia do país no que tange, por exemplo, à olericultura e às empresas nipo-brasileiras (sejam elas *joint-ventures*, filiais de multinacionais de capital japonês ou empreendimento de imigrantes e seus descendentes).

Dado o crescente número de trabalhadores japoneses no exterior, verificou-se a necessidade de abertura de consulados (Boston e Nagoya, por exemplo) que contassem com o auxílio de pessoas entendidas em direito trabalhista. No caso da diáspora brasileira ao Japão, argumenta-se que a presença dos emigrantes promove a difusão da cultura brasileira e possibilita um maior intercâmbio entre os dois países. Uehara considera como consequência dessa ampliação de relações sociais a possibilidade de advir um estímulo às relações econômicas, apontando-se de imediato um fator benéfico ao Brasil: as remessas de divisas feitas pelos *dekassegui* ao país. Cálculos conservadores ou estimativas mais otimistas fazem o valor oscilar de US\$ 650 milhões a US\$ 1,2 bilhão ao ano. Estes recursos têm contribuído para a elevação do status econômico da “colônia” japonesa no Brasil; sendo empregados, na maioria das vezes, na aquisição de imóveis, existindo também casos de investimentos em bases de produção, como máquinas agrícolas.

Outro fator levantado por Amorim refere-se à experiência que estes têm adquirido no Japão. Existem alguns casos de ascensão de nipo-brasileiros dentro das empresas japonesas, o que permite o contato com técnicos especializados, gerando a expectativa de que esses trabalhadores, ao retornarem ao Brasil, tragam consigo o conhecimento de tecnologias de ponta, bem como de técnicas de administração.

Há que se reconhecer, porém, que a própria volta de muitos daqueles nipo-brasileiros depende da tomada de atitudes enérgicas, por parte do governo brasileiro, que abram espaço para uma micropolítica financeira capaz de estimular e apoiar a evolução saudável do fenômeno *dekassegui*. Para Schwartz, trata-se de diferenciar, em primeiro lugar, a origem dos recursos, mesmo que se mantenha o anonimato e apenas para fins estatísticos e de apoio à formulação de políticas. Outras possibilidades poderiam incluir a formulação de fundos de poupança especial vinculados a essas transferências e, eventualmente, casados na ponta da aplicação e cofinanciamentos de empreendimentos desenvolvidos por *ex-dekasseguis*. Outra possibilidade é a definição de condições fiscais vantajosas (ou mesmo anistias fiscais) para os recursos repatriados de forma legal, sejam ou não aplicados em novos empreendimentos.

De qualquer forma, a despeito das atitudes que venham a ser tomadas, outra questão na relação sociocultural Brasil-Japão refere-se, de acordo com Amorim, ao envio de

---

<sup>10</sup> Segundo Uehara, aproximadamente 41,8% dos emigrantes nipo-brasileiros no Japão estão na faixa etária de 20 a 30 anos e, de acordo com pesquisa realizada em 1990, a composição dessa massa de emigrantes era de 35,2% de pessoas com segundo grau completo, 15,2% com curso superior incompleto e 21% com curso superior completo.

idosos japoneses para o Brasil (preconizado no chamado “*Silver Columbia Plan*”), na intenção de, entre outros objetivos, desafogar as pressões sobre a seguridade social nipônica. O plano, ao ser lançado, previa que milhões de idosos japoneses seriam realocados para países como a Espanha, a Austrália e o Brasil. No entanto, por pressões dos países destinatários, o plano teria sido suspenso temporariamente.

Do lado brasileiro, houve iniciativas algo semelhantes postulando o aproveitamento racional de executivos e técnicos japoneses recém-aposentados, os quais, ao possuírem conhecimentos tecnológicos e administrativos avançados, efetuariam sua transferência aos brasileiros a um custo menor do que nas vias tradicionais. No entanto, ainda segundo Amorim, a iniciativa sofreu críticas do Itamaraty e não foi à frente.

Outro ponto das relações Brasil-Japão revela-se condicionado à conjuntura internacional: as drogas como elemento básico de integração e de um novo ciclo econômico que demonstra, por meio da rede mundial do crime organizado, seu faturamento e sua influência política, a dificuldade que os Estados encontram para controlar os seus territórios e as suas atividades. Rumores de que a Yakuza, a máfia japonesa, estaria envolvida com o envio de mão de obra brasileira para o Japão e com o contrabando de drogas e armas, num movimento relacionado com as modificações sofridas em 1992 pelo código penal japonês - que passou a ser mais rigoroso para com os grupos organizados - revelam que a problemática continua a ser tratada como caso de polícia, quando requer primordialmente uma ação concentrada dos governos dos diversos países.

Ao mesmo tempo em que filiais de empresas japonesas são chantageadas e ameaçadas pela Yakuza<sup>11</sup>, aquelas, juntamente com os outros empreendimentos relacionados com os japoneses e seus imigrantes e descendentes, somando-se às missões internacionais de parlamentares *nikkeis*, são de grande destaque para o fortalecimento de laços diplomáticos, econômicos e tecnológicos com o Japão.

A “colônia” e os laços étnicos e culturais por ela criados adicionam um elemento de destaque às relações entre um “país emergente” e um Estado industrial. Como resultado da circunstância especial de que o Brasil é o único país do mundo que vem recebendo sem preconceitos um número substancial de imigrantes japoneses, acredita-se que esses laços tenham contribuído não só para estimular a exportação de produtos manufaturados como para aumentar o investimento de recursos financeiros do Japão no Brasil.

Entre os adeptos da vertente que releva o papel da “colônia” japonesa destaca-se Bruce (1983), que levanta a perspectiva de que apesar de muitos reconhecerem a importância da comunidade nipo-brasileira na vida social e econômica nacional (estudos antropológicos oferecem uma gama de informações acerca da dinâmica interna da comunidade) ou nas relações Brasil-Japão, não há evidências e estudos sistemáticos acerca do papel da comunidade em questões específicas. Em seu ensaio, destaca o estudo da *Rand Corporation* que, em 1967, discutiu o papel dos nipo-brasileiros como funcionários de embaixadas ou de subsidiárias de companhias japonesas, bem como comentários que enfatizam a presença daqueles no plano militar, nas assembleias legislativas e nos gabinetes. Outro papel importante decorre das altas taxas de alfabetização da comunidade e sua alta representatividade em instituições de nível superior. As três visões que se seguem ajudam a vislumbrar o papel da “colônia” japonesa nas relações nipo-brasileiras.

---

<sup>11</sup> Para uma visualização do que é a Yakuza e como ela tem penetrado no Brasil, ver Thaís Oyama, “Máfia japonesa ameaça empresas no Brasil”, Folha de São Paulo, 20 de fevereiro de 1994, e “Máfia japonesa chega ao Brasil”, Folha de São Paulo, 18 de abril de 1993.

*“Japanese investment and trade relations with Brazil have grown significantly in recent years. In part, the cordial relation between the two countries is due to the largest Japanese speaking community outside mainland Japan that resides in Brazil. The Japanese-Brazilian community, concentrated in São Paulo, has become an important part of Brazilian society.”*

*“It will be found that the proportion of Japanese investment in any country roughly correspond to the distribution of Japanese immigration in Latin America.”*

*“Japanese interest in Latin America focuses on the region’s economic development potential. However, because about me million Japanese live in Brazil, Japanese interest in this country is particularly strong. These immigrants have contributed greatly to Brazil’s economic development.”<sup>12</sup>*

## **2.4 A questão dos investimentos**

De acordo com Kupfer (1988: 72), o primeiro investimento industrial japonês no Brasil foi uma fábrica artesanal de saquê montada na década de 30, como uma deferência aos imigrantes pioneiros. A imigração não foi apenas o ponto de partida para a criação de negócios entre os dois países, exercendo, ao longo do tempo, o papel de catalisador de investimentos que chegaram em “ondas” intermitentes - primeiro na década de 50 e depois ao redor de 1970. Existe, portanto, não só uma base física montada pelo capital japonês, mas também uma base cultural formada pelos imigrantes e seus descendentes.

O papel relevante da “colônia” japonesa junto ao relacionamento dos dois países não pode, porém, ser consubstanciado como o principal fator do intercâmbio Brasil-Japão no Pós-II Guerra Mundial, quando se deixa de lado o quadro puramente sociocultural representado pelo fluxo migratório para abranger uma vertente econômica e num período mais recente um aspecto político-estratégico.

Na segunda metade da década de 50, tem início a primeira onda de empreendimentos japoneses no Brasil com o estabelecimento da firma Toyobo Company, como consequência de que várias indústrias nipônicas são incentivadas a se instalar em países supridores de algodão. Logo depois, instalam-se no Brasil empresas dos ramos de pesca e de produção de maquinário. Visto como um relacionamento movimentado de esperanças de ambos os lados, talvez mais do lado japonês do que brasileiro, na medida em que as pressões exercidas sobre o Japão no sentido de maior liberalização de suas relações com o exterior levaram-no a buscar “vantagens comparativas”, representadas pelo baixo custo da força de trabalho, abundância de matérias-primas e expectativas de crescimento acelerado do mercado interno.

Do lado brasileiro, o aproveitamento das ricas jazidas de minério de ferro por uma usina siderúrgica instalada no território nacional era visto, à época da II Guerra Mundial, como um dos maiores problemas, de cuja resolução dependia o desenvolvimento econômico nacional; problema esse equacionado com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional com recursos e tecnologia norte-americana (Cervo, 1992: 237-239).

---

<sup>12</sup> Os três parágrafos são visões, respectivamente, de Riordan Roett, *“Brazil: Politics in a patrimonial society”*, Praeger, New York, 1978, p. 63; Penelope Roper, *Investment in Latin America*, Economic Intelligence Unit, 1970, p. 10; e Saburo Okita, *“Japan’s Quiet Strength”*, *Foreign Policy*, 75: 128-145, verão boreal 1989.

O programa de expansão siderúrgica previsto no Plano de Metas do Governo JK não encontrou a mesma acolhida por parte dos Estados Unidos (apesar de uma conjuntura marcada pela Operação Pan-americana) que se dirigiam prioritariamente para a Ásia, enquanto a Alemanha e o Japão relativamente reconstruídos, procuravam mercados em que pudessem investir para acelerar seus projetos.

Nesse sentido, percebeu-se uma convergência de interesses entre o Estado brasileiro e o japonês que se manifestou de maneira fortalecida posteriormente com o crescimento de *joint-ventures* nipo-brasileiras. A participação no projeto Usiminas possibilitou ao Japão mostrar ao resto do mundo seu alto nível técnico, numa associação estratégica entre uma potência asiática e um gigante latino-americano emergente. Ao mesmo tempo, o interesse manifestado pelas autoridades mineiras encontrou eco entre parlamentares daquele mesmo estado que executaram um bem-sucedido plano de ação voltado tanto para o convencimento do governo federal quanto dos empresários nipônicos (Muniz, 1993: 138), numa iniciativa que, como esforço ao milagre econômico japonês, marcou uma inflexão significativa nos investimentos de capital japonês para as indústrias pesadas.

Se os anos 60 representaram um período de retração, com mudanças devidas aos benefícios fiscais oferecidos pela constituição da Zona Franca de Manaus em 1967, os anos 70 são marcados pela retomada, em maior intensidade, do investimento japonês no Brasil, que permanecia direcionado para indústrias intensivas em energia e recursos naturais. Já na década de 80, não só devido à apreciação do iene em relação ao dólar, como também devido à consolidação da presença do Japão como potência econômica mundial, há uma inflexão na estrutura setorial dos seus investimentos diretos, que passam a se concentrar em serviços, particularmente os financeiros.

Tais tendências são, porém, acompanhadas por um dramático redirecionamento dos investimentos diretos, não só devido à passagem a um estágio mais avançado no processo de internacionalização de empresas, que buscam então diversificar suas carteiras num cenário marcado pela desregulamentação dos mercados financeiros europeus e americanos e pela atratividade exercida pelos paraísos fiscais (Panamá, Ilhas Cayman e Bahamas), mas também pela deterioração dos termos de troca, com a redução nos preços das matérias-primas e pelas reações defensivas em face dos atritos comerciais com os Estados Unidos e Europa.

O colapso da posição privilegiada do Brasil junto aos investimentos japoneses pode, porém, como lembra Oliveira (1991:30), ser encarado de dois pontos de vista: embora tenha apresentado um arrefecimento na intensidade de novos investimentos japoneses no Brasil, não se caracterizou por fluxos negativos, como foi o caso de outros investimentos estrangeiros na economia brasileira. O que colocou o Brasil como opção residual de investimentos japoneses no mundo, foi que enquanto estes setuplicavam, entre 1980 e 1989, os investimentos japoneses no Brasil nem conseguiram duplicar.

De qualquer forma, algumas análises apontam a reversão de certas tendências num quadro marcado pela instabilidade no Panamá e estagnação econômica nos países industrializados e pela resolução de algumas questões pendentes relativas à dívida externa. Com relação a esta, cabe, aliás, lembrar o papel desempenhado pelo governo japonês. Há ainda análises revelando que, em 1990, um grupo japonês tentou pagar o total de US\$ 115 bilhões em troca do processo de depósitos brasileiros em ouro, cujo valor é estimado em cerca de três vezes a dívida nacional. (Turner, 1991: 63)

O entendimento do declínio dos fluxos encontra justificativa em vários pontos, entre os quais se destacam:

a) contrariamente à postura ideológica de muitos empresários norte-americanos pouco simpáticos a associações com empresas estatais, os japoneses viam nessa aliança um clima favorável, hoje dissipado diante da falta de seriedade e cumprimento de compromissos por parte dos sócios brasileiros.

b) diminuição do entusiasmo japonês diante do quadro marcado pela instabilidade macroeconômica e pela instabilidade do mercado local, preconizando a necessidade de reformas sociais, agrárias, educacionais e tributárias que gerem um aumento do poder aquisitivo da população.

c) no caso específico do setor siderúrgico, percebe-se o esgotamento natural de um processo. Como salienta Torres (1990: 213), o mercado internacional de aço cresce muito lentamente e os japoneses conseguiram acumular uma vantagem tecnológica de três a cinco anos diante dos demais exportadores - Brasil, Coreia do Sul e Taiwan - que dificilmente reúnem condições de ser objeto de investimentos voltados para o aumento da capacidade de produção dessas empresas.

Diversas análises afirmam que, se o Brasil ainda é o sexto principal país receptor de capital japonês no mundo, e não mais o terceiro como em 1979, isto se deve à dimensão do estoque acumulado. A manutenção desse quadro pode fazer com que as remessas de divisas efetuadas pelos *dekasegui* possam alcançar números superiores aos investimentos diretos japoneses anuais no Brasil.

Se, com o processo de globalização, os bancos (comerciais e de investimentos) já não são mais os interlocutores preferenciais para investimentos diretos externos, tendo sido substituídos pelo Estado<sup>13</sup> e pelas grandes empresas dos setores mais dinâmicos, pode-se estabelecer um horizonte positivo no relacionamento mútuo Brasil-Japão: do ponto de vista japonês, prevalece um compasso de espera estimulado pela indefinição política do Brasil com a aproximação das eleições gerais de 1994 e com perspectivas otimistas com relação ao processo de privatização; do ponto de vista brasileiro, o reatamento “diplomático” em nível comercial com o sucesso dos encontros entre os empresários brasileiros e os de *Keidanren* - a poderosa confederação empresarial japonesa - parece gerar um cenário com boas tendências, que se confirmam com os diversos estudos realizados no Japão acerca das crises e perspectivas de estruturação, cujas sugestões demonstram que não houve perda de interesse por parte dos japoneses com relação ao Brasil.

## 2.5 Os fluxos comerciais

Se os investimentos japoneses não representam índices relevantes no fluxo total de investimentos diretos recebidos pelo Brasil, o mesmo não pode ser dito da participação japonesa no comércio brasileiro total. Porém, ironicamente, para o Japão o intercâmbio comercial com o Brasil representa parcela pouco significativa de suas transações.

Tendo a abertura de suas *trading companies* (*sogo shosha*) representado em meados da década de 50 a primeira aproximação do Japão com o Brasil pós-guerra, mercados

---

<sup>13</sup> De acordo com Koavashi (1992: 26), há dois canais de financiamento do governo japonês: o Eximbak, que é o banco de exportação e importação, e o Fundo de Cooperação Econômica Ultramar. O primeiro analisa projetos que podem alcançar até US\$ 1 bilhão e o segundo até US\$ 500 milhões.

pela complementaridade e alteração de perfis, o relacionamento Brasil-Japão sofreu grandes influências da conjuntura internacional.

Impelido a recitar seus superávits comerciais, em 1989, o governo japonês anunciou um programa de empréstimos ao Brasil totalizando cerca de US\$ 1,5 bilhão, com grande parcela da quantia utilizada para a modernização do Porto de Santos - pouco mais de 80 anos após a chegada do Kasato Maru - quando um impulso entra na estratégia de potencialização dos corredores de exportação, que, a exemplo da ampliação da infraestrutura e da capacidade de produção industrial do país, constitui empreendimento de grande envergadura. Dentro da mesma perspectiva, encontra-se o atual *boom* de investimentos diretos. A necessidade de redução dos megassuperávits que o Japão vem mantendo com seus principais parceiros comerciais e a necessidade de aumento de seu ainda baixo coeficiente de importação de manufaturados impelem-no a adotar uma estratégia de globalização de empresas que, além de “neutralizar” flutuações cambiais com uma base de produção dispersa pelo mundo, fará com que as próprias empresas japonesas absorvam a maior parte do futuro aumento das importações e redução das exportações do seu país.

Até que ponto tal processo afetará o Brasil é uma questão em aberto, já que o próprio Brasil apresenta, desde a década de 80, superávits comerciais no relacionamento com o Japão, reversão de uma tendência, conseguida somente através de vários controles quantitativos.

## **2.6 O vetor norte-americano**

No imediato Pós-II Guerra Mundial, o Brasil e a América Latina ficaram sob a nítida hegemonia norte-americana, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista econômico e cultural. O plano norte-americano tratava da conquista de mercados e de relações econômicas com vistas ao crescimento de sua economia e a consolidação de seu sistema de poder. O Brasil, por seu lado, em razão de haver redemocratizado suas instituições, de ter sido colaborador dos Estados Unidos na sua política externa para a América Latina e da colaboração efetiva durante a Segunda Guerra, esperava a inauguração de um novo sistema de um novo momento nas “relações especiais” entre os dois aliados.

Nesse sentido, a frustração foi não só brasileira, mas latino-americana. Os Estados Unidos, após a guerra, deram prioridade a um sistema planetário de segurança que privilegiava a cooperação com a Europa, o Oriente Próximo, o Extremo Oriente e a África na ampliação de seus recursos (Cervo, 1992: 247-248, *passim*).

No plano asiático, a derrota japonesa criava um vácuo de liderança que não poderia ser preenchido pela China devido à vitória de Mao-Tsé-Tung, mas que era necessária para o Ocidente como contraposição ao expansionismo comunista na região. Apesar da devastação física advinda da guerra, a população japonesa preservara seu mais importante patrimônio: o conhecimento coletivo e a experiência acumulada de como construir e operar uma economia industrial. Vistas como as alternativas disponíveis, tais forças foram guiadas e assistidas pelos Estados Unidos.

Assim, ao mesmo tempo em que, remontando ao período colonial, a nossa amizade com os Estados Unidos marcou profundamente a ação dos formuladores da política externa brasileira - algumas vezes com um sentido pragmático, não significando ser o Brasil caudatário da política externa norte-americana, outras vezes com o significado de “alinhamento automático”, onde o fim e não o meio era solidariedade com os Estados Unidos

-, a amizade que acabou por conduzir a economia *Nichibei*<sup>14</sup> teve reflexos profundos no processo de inserção do Brasil no cenário mundial.

Análises como a de Hollerman (1988, 1990) correlacionam o cenário das relações Brasil-Japão com o relacionamento nipo-estadunidense. Na sua perspectiva, no primeiro estágio, Japão e Estados Unidos permaneceram complementares, complementaridade mesclada, num segundo estágio, com a competitividade e superada, definitivamente num terceiro estágio, onde o posicionamento é essencialmente competitivo.

Ao declarar que enquanto o Japão lidera como professor e treinador, o Brasil está pronto para segui-lo, Hollerman visualiza como o relacionamento entre o Brasil e o Japão representa um desafio direto aos Estados Unidos através das eventuais decorrências posteriores e/ou paralelas aos três estágios.

Primeiro estágio: Após a II Guerra Mundial, Japão e Brasil foram complementares no sentido bilateral direto, com o Japão importando matérias-primas e exportando bens manufaturados, enquanto o Brasil fazia o inverso, estabelecendo-se assim uma divisão vertical do trabalho.

Segundo estágio: O Brasil começa a expandir e diversificar sua produção manufatureira, enquanto o Japão investe nas fontes brasileiras de matéria-prima e na produção de produtos finais. Em alguns campos, emerge uma divisão horizontal do trabalho. O aumento de produção de matérias-primas brasileiras ajuda a reduzir o preço dos produtos primários em todo o mundo. Isto reduz o custo das importações japonesas de alimentos e matérias-primas de outras fontes além do Brasil. A complementaridade emerge numa visão multilateral. Bancos e *trading companies* no Brasil são instrumentalizadas nessa operação.

Terceiro estágio: O Brasil torna-se um importante produtor de bens intermediários enquanto o Japão exporta suas indústrias poluidoras para o Brasil e concentra a alta tecnologia em casa.

Na perspectiva de complementaridade Brasil-Japão percebe-se que, enquanto do ponto de vista japonês, a intensificação do relacionamento com o Brasil vinha a assegurar fontes de fornecimento e reduzir vulnerabilidades com relação aos Estados Unidos<sup>15</sup> e somava-se ao caráter otimista e à atratividade com que era visto o Brasil; tal dinâmica condizia com a estratégia de redefinição da inserção do Brasil no sistema internacional, quando se buscava ampliar e diversificar parcerias como forma de reduzir a dependência e ampliar as margens de manobra autônoma.

Antes, porém de que crescesse o consenso entre Brasil e Japão no contexto de seu interesse comum em desenvolvimento econômico e em seu objetivo comum de reduzir sua dependência em relação aos Estados Unidos, o próprio início do relacionamento nipo-brasileiro esteve moldado pelo vetor norte-americano. Tendo em vista que, ainda no final do século passado, o Havá e a Costa Oeste dos Estados Unidos foram os primeiros lugares a serem perseguidos pelos emigrantes japoneses que tinham o sonho de ficar ricos, com a

---

<sup>14</sup> Robert Gilpin *The political economy of international relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 6 cita que de acordo com a revista *The Economist* (December 7, 1985, Survey Japan, p. 17), há uma “*joint economy called Nichibei in Japanese: a blend of the Japanese characters for Japan (Nihon) and America (Beikoku, or rice country)*”.

<sup>15</sup> Manifestadas, por exemplo, no embargo de soja dos Estados Unidos ao Japão, em junho de 1973, numa época em que a dependência japonesa em relação à soja americana era quase que total, mas que foi reduzida com o consumo de 20% da safra brasileira de soja e com financiamentos consubstanciados em programas como o PRODECER, programa de desenvolvimento do cerrado.

anexação do Havaí ao território norte-americano (1900) e a guerra russo-japonesa (1904-06) foi-se iniciando uma campanha contra a entrada de japoneses nos Estados Unidos, muitas vezes mal vistos pelos sindicatos por se sujeitarem a salários menores. Em 1907, quando já avançavam as negociações para o envio de japoneses ao Brasil, foi assinado um *Gentlemen Agreement* estabelecendo uma quota limitadora da emigração japonesa para os Estados Unidos, limitação afirmada pelo *Immigration Act* de 1924, mesmo ano em que o governo japonês passou a financiar a emigração para o Brasil.

E como salienta Leite (1975), a crise de 29, a queda das exportações e do preço do café, e o desemprego dos trabalhadores nacionais também provocaram uma mudança na atitude brasileira, que era normalmente favorável à emigração de estrangeiros; pode-se questionar até que ponto a recessão mundial numa época de problemas globais afeta os brasileiros que atualmente se dirigem aos Estados Unidos e ao Japão.

O vetor norte-americano se vislumbra em outros pontos, como por exemplo, o interesse japonês em aproveitar o território brasileiro como base produção e plataforma de exportação de seus produtos para os Estados Unidos e outros países (apesar de o Brasil também enfrentar barreiras protecionistas), utilizando o rótulo *made in Brazil*, contornando os obstáculos erguidos pelos nossos vizinhos do Norte à importação de produtos japoneses, como a sobretaxa de 10% instituída pelo “choque Nixon” de 1970.

A complementaridade Brasil-Japão sofre um processo de retração a partir de 1980, com as transformações na economia internacional reduzindo a importância da garantia de suprimentos de matérias-primas, que têm seu valor estratégico reduzido por uma tendência de queda dos preços reais e por um crescimento da oferta, e por um maior peso financeiro do Japão, assegurando um acesso mais privilegiado a esses materiais. Há, de qualquer forma, a expectativa com relação ao papel que aquele gigante financeiro assumirá juntamente com os Estados Unidos no equacionamento do problema da dívida externa. Houve por exemplo, dentro da esfera do G-7, a apresentação em 1988 de um plano do então Ministro das Finanças do Japão, Kiichi Miyazawa, com o objetivo de aperfeiçoar os esquemas que haviam sido propostos até então com o plano Baker (1985), a fórmula Baker do menu de itens, de 1987, e o esquema de negociação da dívida do México, de dezembro de 1987<sup>16</sup>.

Outra questão abrangendo o eixo Brasil-Estados Unidos-Japão reside na possibilidade de inserção do Brasil na bacia do Pacífico - o oceano do futuro - apesar de geograficamente situado no Atlântico. Com as propagadas crenças de que as novas tecnologias do transporte, como os contêineres, as linhas aéreas de carga, os telefones e a computação vão permitir vencer as enormes distâncias geográficas, possibilitando tanto a exportação eficaz como a distribuição das etapas de produção em escala global<sup>17</sup>, não se supera, porém, de forma suficiente a questão dos custos, somando-se a eles questões portuárias bem como de aviação. Assim, levantam-se possibilidades como a da “rodovia do Pacífico”, que ligaria o Centro Oeste e a Amazônia brasileira a portos no Peru e no Chile, com o objetivo básico de escoar a produção de manufaturados da Zona Franca de Manaus e a agrícola dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Um panorama da questão pode ser visto em “O plano Miyazawa para o problema da dívida externa”, Japão: informativo econômico, Centro de Estudos Japoneses - FGV (RJ), 1(1): 2, outubro 1989.

<sup>17</sup> V. Paulo Vizentini, “Bases históricas da crise mundial”, in Paulo Vizentini (org.). A grande crise: a nova (des) ordem internacional dos anos 80 aos 90, Editora Vozes, 1992, p. 15.

<sup>18</sup> Entre a bibliografia que trata do tema encontra-se: Cláudio Cerri, “Caminho do Sol”, Globo Rural, 6(60): 52-82, outubro 1990; Ricardo Arnt, “Estrada para o Peru já tem um projeto definido”, Folha de São Paulo, 28 de outubro

Apesar do seu potencial integrador na América do Sul (e, por extensão, nas próprias Américas), o empreendimento encontra sérios obstáculos: os custos significativos de construção e conservação, as divergências de interesses das regiões envolvidas quanto ao traçado definitivo e o grande impacto ambiental, entre outros. Quanto ao último ponto, há que se destacar que os ecologistas (americanos, europeus e brasileiros) acusam o Japão de querer financiar a nova rodovia para pôr as mãos na madeira da Amazônia, a mesma Amazônia que em meados do século XIX gerou contenciosos entre o Brasil e os Estados Unidos, que fustigava a política “japonesa” do Brasil e ameaçava desde 1853 o Rio de Janeiro com um plano de ocupação da Amazônia, lançando sem êxito seu *ultimatum* em 1855, como fez o comodoro Perry no Japão, em 1853, com pleno êxito<sup>19</sup>. Do outro lado, agricultores brasileiros insistem em dizer que o boicote das ideias vem dos Estados Unidos, que temem perder a liderança no comércio para o Japão (que ficaria quase 10.000 km mais perto do Brasil).

Sob outro aspecto, há também a possibilidade de que o Brasil venha a se beneficiar do modelo “gansos voadores”, que fazendo uma analogia dessa formação com a divisão do trabalho na região, é utilizado como raciocínio para o entendimento de como se deu o processo de decolagem dos tigres asiáticos: copiando o modelo japonês, adaptando-o às suas necessidades e circunstâncias, beneficiando-se dos efeitos de tardança e tirando vantagens do atraso, na medida em que puderam evitar os erros na experiência acumulada pelo país do sol nascente e “queimaram” etapas no que concerne ao desenvolvimento tecnológico. Apesar de reduzir em muito a complexidade dos temas que envolvem o atual estágio de desenvolvimento dos tigres asiáticos, o modelo - que engloba os Estados Unidos e o Japão com seus avançados níveis de sofisticação tecnológica, no topo de um V onde se verificam num *ranking* decrescente as economias em desenvolvimento - pode ser visto como forma de o Brasil reduzir substancialmente o hiato tecnológico com os países industrializados. Diante do “trilema” dívida externa, inflação e déficit público ou da crise institucional, estrutural e conjuntural que o Brasil atravessa, talvez a compreensão do modelo japonês de desenvolvimento e o aprendizado de algumas lições por ele deixadas sejam de muita valia.

### **3. Reflexões e subsídios para a ação diplomática**

#### **3.1 O modelo japonês**

A inexistência de um projeto, a médio ou longo prazo, traçando diretrizes claras dos rumos que o Brasil deve tomar, tanto no âmbito interno quanto no externo, dificulta qualquer ambição nacional, fazendo com que o Brasil caminhe erraticamente como o voo do besouro - com asas muito pequenas para carregar corpo tão volumoso, impedindo que a trajetória seja sempre linear e para o alto. Para responder a acusações quanto ao mau trato de seus recursos naturais, das culturas indígenas ou de sua população infantil, o governo sempre levantou a frágil bandeira da soberania e da não ingerência em assuntos internos.

Soberania é um conceito que não enche a barriga de ninguém. Até certo ponto, prejudicou o Brasil, atrapalhando-o em acompanhar o resto do mundo. Muita gente continua achando que o MERCOSUL é inviável sem o Brasil. O fato é que a América Latina está se tornando viável sem o Brasil. Singapura é hoje considerada porta de entrada para a Ásia.

---

de 1990; Enrique Zevallos, “Da América ao Pacífico cruzando os Andes”, *Estudos Avançados*, 7(17): 117-69, janeiro/abril 1993; e José M. Pereira, “As saídas para o Pacífico”, *Folha de São Paulo*, 15 de julho de 1989.

<sup>19</sup> A questão do contencioso pode ser vista em Cervo, 1992: 92.

Hong Kong, porta de entrada para a China. Possivelmente vamos precisar de uma porta de entrada para a América Latina.

Muitos países ricos em recursos, como o Brasil, têm mentalidade de provedores. Ainda acreditam que podem andar sozinhos e que a melhor coisa que têm a fazer para seu próprio desenvolvimento é trancar as portas com várias chaves aos exploradores do mundo. Motivo: qualquer maior imposição ao mercado global ameaça as burocracias arraigadas do país, que vivem de acordo com a lei tradicional do nacionalismo, com a fome e o atraso aumentando a cada ano, ignorando assim que o livre fluxo de informações, dinheiro, mercadorias e serviços assim como a livre migração de pessoas e corporações criam a segurança econômica em oposição à segurança com base militar do regime da guerra fria<sup>20</sup>.

Harmonia: assim costuma ser interpretado o modelo japonês. Porta para o Pacífico, a rota comercial do século XXI aceitou a imposição de uma constituição sem (poder) sentir a soberania nacional humilhada. Sabendo que o longo prazo não é feito de inúmeros curtos prazos, os japoneses converteram em vantagem a desvantagem estrutural de partida que residia num profundo desequilíbrio entre recursos humanos e naturais. Traçando políticas industriais competitivas tanto no plano interno quanto no externo sustentam seu crescimento com a manutenção de valores étnicos e culturais, atitudes não dogmáticas mas pragmáticas, favorecidas por uma conjuntura internacional favorável. Socializando os riscos, o Estado desenvolveu laços fortes e informais com o empresariado, num quadro neomercantilista (promovendo as exportações, restringindo importações, incentivando indústrias emergentes e redirecionando indústrias declinantes) e procurando também reduzir sua *overdependence* em relação aos Estados Unidos.

### 3.2 Aspectos do posicionamento japonês

A consideração apresentada por Lafer (1990: 39) segundo a qual o mundo se tornou mais relevante para o Brasil do que o Brasil para o mundo, desperta a atenção para a análise acerca da validade de tal ideia para o caso japonês. O perfil de uma nação tradicionalmente inclinada a separar a economia da política, revela diversos matizes, entre os quais o tema da internacionalização parece revelar-se como aspecto principal diante das questões globais que lhe são reservadas<sup>21</sup>.

Entre as características que se destacam na agenda japonesa de ação, percebe-se a inclusão de temas como a consideração de sua posição estratégica como integrante da Ásia e do Pacífico diante do anúncio do século XXI como a era da Bacia do Pacífico Asiático. A versão de que seria através da formação de um bloco asiático que se daria sua ofensiva em

---

<sup>20</sup> As três visões citadas são respectivamente adaptações da ideias do professor Shiguenoli Miyamoto (1992: 10-12, passim), do professor e consultor de empresas Yuichi Tsukamoto (em entrevista concedida à Folha de São Paulo, em 7 de novembro de 1993) e do consultor Kenichi Ohmae (Mundo sem fronteiras, Makron Books, São Paulo, 1992, cap. 11). A superficialidade no trato do modelo japonês não se deve somente à restrição do espaço, mas também ao fato de tal esforço desviar-se do esforço maior de desvendar as grandes questões diplomáticas do Brasil no mundo pós-guerra. Assim, podem ser encontrados subsídios para uma compreensão do modelo japonês em: Camarano (1990/91), Fajnzylber (in Gereffi, 1990), Hirata (1993), Schwartz (1993) e Tavares (1972: 255-263).

<sup>21</sup> A compreensão do quadro de reformulação da política externa japonesa passa pelo embate interno travado entre as correntes nacionalista, isolacionista e internacionalista. Num quadro onde a internacionalização parece ser a linha de ação, a avaliação do relacionamento Brasil-Japão leva necessariamente a uma análise da posição dos países periféricos, em especial a América Latina, que manifesta um direcionamento a um processo de deterioração econômica e progresso político.

face do movimento de formação de blocos revela algumas nuances importantes para os países latino-americanos.

Uma questão significativa é o impacto de tal processo sobre as oportunidades que se apresentam numa vinculação entre América Latina e Japão, na medida em que a aceleração das conversações entre os países asiáticos citados implicaria não somente a consolidação institucional, mas também a ampliação do forte intercâmbio comercial, financeiro e tecnológico existente entre eles, relegando a um plano ainda mais secundário as relações japonesas com a área natural de influência dos Estados Unidos.

Outro ponto a se destacar reside nas vantagens que os países latino-americanos poderiam extrair das dificuldades existentes na consecução do bloco asiático - dificuldades que variam da discrepância no nível de desenvolvimento entre os componentes da região, compreendendo entraves políticos, a pouca, mas crescente utilização do iene na região - se forem capazes de estabelecer políticas dinâmicas e competitivas que acentuem o seu potencial, já que a região exibe muitas características que complementam a estratégia e as necessidades japonesas: é abundante em matérias-primas, produtos agrícolas, força de trabalho habilitada, mercados; tem também grande potencial para crescimento e exportações; muitos de seus países pertencem à Bacia do Pacífico; além de permitir a diversificação do capital, da tecnologia e de outros produtos japoneses, tanto na região quanto em outras áreas, e de constituir numa forma dos japoneses obterem maior competitividade no mercado norte-americano.

Se os graves problemas estruturais enfrentados pela América Latina conduzem-na a uma posição desvantajosa, já que os interesses e benefícios em jogo na esfera asiática são largamente superiores aos resultados oferecidos por investimentos na região latina, a sua margem de manobra é amplamente beneficiada pelo esforço japonês de redução de vulnerabilidades e dependências que a leva a considerar o enorme crescimento apresentado pelos novos países industrializados asiáticos e o aumento da presença chinesa como vetores que impelem o Japão a se firmar estrategicamente em outros polos da economia mundial, adequando meios e fins de forma consistente.

Se o problema da distância geográfica entre Japão e América Latina supera-se com o processo de encurtamento das distâncias proporcionado pela III Revolução Industrial, o mesmo pode ser dito diante da “ausência de *lobbies* que apoiem a região em Tóquio, o pouco interesse dos partidos políticos, das empresas e da burocracia - com exceção de uma pequena fração do Ministério das Relações Exteriores japonês - pela América Latina” (Moneta, 1991: 314), já que tal situação pode ser revertida por uma estratégia que seja habilidosa no estabelecimento de vínculos com os diversos segmentos nipônicos na promoção de seus interesses, num caminho semelhante ao que os japoneses adotam até hoje e que - permitiu que dos escombros e da devastação que se seguiram após a II Guerra Mundial o Japão tivesse êxito na emergência de um quadro da pobreza para a prosperidade e do desprezo para a admiração - tem como uma das peças principais o fato de que “*to represent their interests within congressional and administration circles in Washington, Japanese hire former high American government of both parties as lawyers, consultants and public relations specialists. They send and receive goodwill missions*” (Vogel, 1986: 761).

Acompanhando a busca de um novo papel para o Japão na nova (des) ordem mundial, não se pode descartar a sua contribuição ao bem público mundial “*by assisting the southern tier of developing countries and championing their causes in international meetings*” (Vogel, 1986: 756). Isto leva a uma conjugação das atividades japonesas não só na esfera econômico-financeira como também na político-diplomática.

Na luta pelo seu reconhecimento, o Japão apresentou sinais de ter praticado um comércio desleal e atitudes oportunistas conduzem a acusações de sua postura de “carona”; nesse contexto, surge a questão acerca da comparação do comportamento do líder incipiente do amanhã com relação aos *hegemons* do passado (Rosecenc, 1990: 184-209). Uma coisa parece certa, a diplomacia japonesa caminha mais depressa que a norte-americana quando tem clareza dos seus interesses. As implicações de tais ideias surgem da análise das relações japonesas com a Rússia, dominadas por uma simples equação: a devolução das ilhas Kurilas (Habomais, Shikokan, Kunashiri e Etorofu) implica a ajuda dos japoneses à economia russa. Outro exemplo consolida-se diante do caso da repressão às manifestações estudantis na Praça da Paz Celestial em 1989, quando o Japão manteve aberto o seu comércio aos chineses aproveitando a situação para consolidar posições junto àquele povo diante do boicote liderado pelos norte-americanos. Há ainda que se considerar a ativa participação do Japão na crise do Camboja, palco de um dos primeiros esforços diretos do governo japonês para obter influência política no sudeste asiático, num processo que, de certa forma, suplantou os princípios da constituição pacifista adotada após a II Guerra Mundial.

Mesmo que a autoproclamada diplomacia pacífica unidirecional signifique tudo para todos enquanto fica cada vez mais rico<sup>22</sup>, ou seja, investindo direta e indiretamente, mantendo fortes laços comerciais e fornecendo ajuda para o desenvolvimento econômico e tecnológico dos demais membros da comunidade das nações, com o intuito de conquistar “amigos” para poder influenciar tanto a sua política externa quanto a interna, mesmo assim pode se dizer que o Japão está engajado num processo de engrandecimento sem ignorar a unidade ou a solidariedade internacional.

Apesar da tendência de transferir as atividades produtivas para os países industrializados como forma de contornar as restrições por eles impostas, que implicou diretamente o crescimento dos fluxos de investimentos externos diretos para os países desenvolvidos em detrimento dos países periféricos, prevalecem fatores de preocupação quanto ao suprimento de recursos naturais, o que conduz o Japão a considerar o papel estratégico da região periférica, além do fato de que 141 anos após a abertura forçada dos portos japoneses para o mundo exterior, para que o Japão se transforme numa “segunda Veneza” necessita de mercados alternativos para absorver seus produtos em decorrência da hostilidade americana em determinados campos onde detém vantagens comparativas, além da dura reação europeia, sobretudo na forma de protecionismo não tarifário.

Outro indício da ação internacionalista japonesa relaciona-se intimamente com sua condição de principal credor mundial e um dos principais subsidiadores do desenvolvimento, que gera expectativas com relação à manutenção ou não de sua política de fornecimento de ajuda bem como com relação à possibilidade de o Japão se tornar “*a market of last resort for indebted countries like the United States and some Latin American nations*” (Yopo, 1991: 63) ao mesmo tempo em que assuma postos mais condizentes com seu peso financeiro em organizações multilaterais, mesmo que tal posição decorra parte como reflexo de seu alinhamento com o ocidente e parte como demonstração de sua total falta de entendimento de algumas situações naquela área.

De qualquer forma, existe um grande interesse japonês pelo conjunto dos países periféricos, o que se verifica numa atuação flexível por parte dos banqueiros japoneses no sentido de evitar qualquer possibilidade de declaração de moratória, já que seus investimentos

---

<sup>22</sup> Essa visão é expressa em Paul Kennedy, *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1989, pp. 436-447.

encontram-se ou em setores altamente vulneráveis a uma recessão, ou em áreas de demorado amadurecimento.

Por outro lado, as expectativas dos países periféricos se multiplicam na medida em que a ampliação do papel desempenhado pelo Japão no cenário mundial abre espaço para que ele trabalhe de modo mais firme na promoção de avanços efetivos na área de cooperação financeira, monetária e comercial na esfera do G-7, cuja crescente importância revela uma atuação concertada dos países industrializados, bem como na tentativa de superação das dificuldades enfrentadas durante a rodada do Uruguai, alimentando dessa forma o fortalecimento de um sistema multilateral de livre comércio.

Atrás de todas essas tendências questiona-se ainda de que maneira serão preservados e levados adiante em forma de políticas elaboradas os interesses externos japoneses quando o seu sistema político sofre um período de transformação profunda terminando com a era de governo do “partido único” do Partido Liberal Democrático (PLD) mantida desde meados da década de 50, quando foi criado.

Considere-se ainda a conturbada questão da revisão do artigo 9º da Constituição do Japão - estabelecida pela renúncia da guerra como direito soberano da nação e da ameaça ou uso da força como meios de solução de disputas internacionais - que pode adquirir diversas direções: da busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (reivindicação esta, aliás, também feita pelo Brasil) à utilização de armas contra “terceiros perturbadores”<sup>23</sup>. Tal debate iniciado principalmente em decorrência do protesto contra a *checkbook diplomacy* posta em prática durante a Guerra do Golfo adquire contornos mais polêmicos quando se visualiza a imprevisibilidade da possível revisão da aliança militar dos Estados Unidos com o Japão para o futuro e a estabilidade da região asiática. De acordo com declaração de Okasaki Hisahiko - experiente diplomata japonês - se Washington decidir pelo corte dos laços de segurança, em seis meses o Japão reverterá para o militarismo. Na percepção de Gelson Fonseca Jr.<sup>24</sup>, dentro do campo estratégico global poderia iniciar-se um ensaio asiático de manter vínculos com os Estados Unidos para conter o poderio japonês. Especulações à parte, uma tendência parece se firmar, a de que o Japão apresenta inclinações para se tornar mais uma força militar no mundo, devido a suas tecnologias de dupla utilização; ao procurar superioridade tecnológica, os japoneses buscam autonomia tecnológica, e na medida em que eles a atingem, não mais dependerão de fornecedores estrangeiros no que se refere à defesa, sendo assim capazes de prover pela sua própria segurança.

Tais questões criam um horizonte marcado por dúvidas com relação ao caráter das aspirações japonesas; onde ainda se destaca que após o fim da Guerra Fria, em termos de força, podemos pensar na existência na Ásia, de um triângulo englobando China, Japão e Rússia e uma dimensão coreana. E na realidade são três estados nucleares (China, Rússia e Coreia do Sul), estando o Japão enfraquecido por não dispor de poder nuclear, o que o induz a participar de forma mais intensa dos processos de decisões relacionados às armas nucleares, evitando, de acordo com Yasuhiro Nakasone, sua habitual inclinação a esperar e ver<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> V. a referência aos terceiros perturbadores em Gelson Fonseca Jr., “Aspectos da multipolaridade contemporânea: notas preliminares”, Contexto Internacional, 11: 14, janeiro/junho 1990.

<sup>24</sup> A questão da reversão para o militarismo pode ser encontrada em Fortune (1992: 42), e a do ensaio asiático em Gelson Fonseca Jr., op. cit.

<sup>25</sup> V. as visões expostas em Henrique Altemani de Oliveira, “Tóquio deve adotar posição autônoma no sistema mundial”, Correio Internacional, Correio Braziliense, 2 de agosto de 1993 e Yasuhiro Nakasone, “Japão quer participar do desarme nuclear”, Correio Braziliense, 21 de junho de 1992.

Assim, no processo pelo qual pode ser analisada a complexidade das questões que permeiam as relações internacionais contemporâneas, percebe-se a extensão da influência japonesa em diversas arenas políticas, apesar de os vizinhos continuarem a merecer atenção especial.

As preocupações nipônicas com o projeto de internacionalização revelam a busca de uma integração ativa aos imperativos da reorganização mundial comandada pelos Estados Unidos, numa proposta onde se encaixa a sua capacidade de dizer “não” e, através de suas especificidades históricas e culturais, influir no curso da diplomacia internacional sem negar o fato de que o sistema mundial precisa encontrar algum novo jogo de contrapesos políticos minimamente estáveis (Schwartz, 1991: 21-22, *passim*).

Numa época em que a estrutura geopolítica Pós-Guerra Fria demonstra a importância cada vez maior do poderio econômico como fator determinante do papel desempenhado por uma nação no cenário mundial, o Japão parece deixar para trás sua completa dependência com relação às decisões americanas, o que se traduzia numa política *made in America*. Coloca-se em voga a afirmação feita por Hakan Hedberg em 1969 de que o mundo não tem necessidade de uma segunda América em que o Japão está se transformando. O mundo precisa de um Japão diferente com um povo diferente.

#### **4. Considerações finais**

O fim sem um novo começo. Se o sistema internacional atingiu uma etapa de “desestrategização”, com as considerações geopolíticas dando lugar a um cenário moldado por perspectivas geoeconômicas, as posições que antes eram claras e evidentes, são hoje incertas. Na busca de soluções dentro de uma estrutura mundial polivalente, Brasil e Japão, que congregam Norte-Sul e Leste-Oeste - o Brasil no hemisfério sul ocidental e o Japão no norte oriental - têm muito a ganhar no relacionamento bilateral.

A ruptura das relações Brasil-Japão no período 1942-52 coincidiu com a situação marginal do Japão como investidor no exterior. À ocupação do arquipélago japonês por tropas aliadas soma-se o início de um trabalho árduo, pragmático e disciplinado tendo em vista a recuperação econômica. Se o Japão foi um dos primeiros países a compreender o papel do capital humano, o seu triunfo revela também a incongruência entre o seu poder econômico e a *performance* interna em termo de bem-estar social.

Divergências internas: o fato é que, se nos anos 60, Brasil e Japão eram classificados juntamente na literatura econômica sob o estigma do milagre, hoje ambos se encontram em crise; mas enquanto o Japão alcançou níveis de desenvolvimento sustentável, o Brasil está mergulhado em problemas institucionais estruturais e organizacionais.

Sob o enfoque da política externa, o Brasil é marcado por um vazio, onde diversas alternativas se apresentam e se complementam e nenhum rótulo se destaca. Observa-se, porém, a utilização da diplomacia como instrumento do expansionismo econômico. Se o enfoque da diplomacia econômica revela seu sucesso numa política externa mais avançada que a política interna, é necessária, porém, a adoção de um engajamento em projetos de longo prazo, dominando o fatalismo e o acaso pela força da vontade e da ação<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Enquanto o Itamaraty parece ter conquistado respeito interno e externo, com sua comprovada experiência e longa tradição, o mau desempenho das instituições nacionais e as constantes divergências entre os poderes constituídos - Executivo, Legislativo e Judiciário - podem ser responsabilizadas (em parte) pela má imagem que o país detém no

No caso do relacionamento econômico, político e sociocultural Brasil-Japão, é necessário um melhor conhecimento do império japonês, sua cultura, suas formas organizacionais peculiares e sua filosofia econômico-comercial, principalmente quando se observa que a maior parte das iniciativas para a intensificação do relacionamento bilateral coube ao Japão, e quando se visualiza o papel potencial dos membros da colônia japonesa no Brasil como intermediários desse processo.

Iniciativas, como a verificada nos anos 40 com a criação dos Serviços Econômicos e Comerciais para dar suporte à ação diplomática, com a centralização de informações, são bem vindas, principalmente quando a Secretaria de Assuntos Estratégicos defende um tratamento diferenciado para o Japão, ao visualizá-lo como o parceiro da década de 90, sem encontrar apoio no Ministério das Relações Exteriores, no Banco Central e nos Departamentos de Assuntos Internacionais de diversos órgãos públicos, numa postura cautelosa, entendida por Amorim (1991: 188-189) como decorrente da dificuldade de se apostar em um projeto que tenha como parceiro um país sobre o qual pouco se sabe.

Se o espaço de manobra e o poder de barganha da diplomacia se veem reduzidos e vulneráveis diante do quadro inflacionário, deficitário e de endividamento externo, será instrumentalizando fins e meios de ação via nacionalismo pragmático ou liberalismo, a política exterior do Brasil deve não só acelerar a instalação do MERCOSUL, analisar as alternativas com relação ao NAFTA e os espaços deixados pela Comunidade Europeia, mas principalmente internacionalizando a nossa economia, modernizando e competindo em direção ao século do Pacífico, onde tanto o Japão como os Estados Unidos têm muito a contribuir para o enquadramento brasileiro.

---

exterior. Sendo a política externa integrante de um projeto nacional, a exemplo deste, a conduta externa oscila conforme as circunstâncias e as conveniências; havendo ainda divergências entre os diversos loci de decisão em política externa: parlamento, Forças Armadas, ministérios e área financeira do governo, e empresas estatais.

## 6. Referências bibliográficas

- ALEIXO, José Carlos Brandi. 1992: “Linhas gerais da política externa do Brasil”, Curso de Introdução às Relações Internacionais, unidade VI, Universidade de Brasília, pp. 81-100.
- AMORIM, Wellington Dantas. 1991: Contraste e contato: aspectos do relacionamento econômico entre Brasil e Japão, Brasília, Universidade de Brasília/Dissertação do Mestrado (mimeo).
- BITENCOURT, Luís. 1993: “Brasil não pode ficar alheio às mudanças no cenário internacional”, Correio Internacional, Correio Braziliense, 6 de setembro.
- BRUCE, David. 1983: “*Brazil plays the Japan Card*”, *Third World Quarterly*, 5(4): 848-860, outubro.
- CAMARANO, Claudette. 1992: “*Strengthening the cooperation between Brazil and Japan in the 1990's*”, *Boletim de Diplomacia Econômica*, 11/12: 67-77, maio/agosto.
- CERVO, Amado Luiz. 1993: “Itamaraty se adapta à nova ordem mundial”, *Correio Internacional*, *Correio Braziliense*, 2 de agosto.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. 1992: *História da Política Exterior do Brasil*, São Paulo, Editora Ática.
- DRUCKER, Peter. 1993: “*The end of Japan, Inc.?*”, *Foreign Affairs*, 72(2): 10-15, primavera boreal.
- FRAJNZYLKBER, Fernando. 1990: “*The United States and Japan as models of industrialization*” in: GEREFFI, Gary e WYMAN, Donald. *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, pp. 323-352.
- FERREIRA, Muniz. 1993: “Investimentos diretos japoneses na economia brasileira (1951-85)”, *Contexto Internacional*, 15 (1): 135-153, janeiro/junho.
- FONSECA, Gelson e LEÃO, Valdemar Carneiro (org.). 1989: *Temas de política externa brasileira*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Ática.
- FORTUNE INTERNATIONAL. 1992: “*What if Japan Triumphs?*”, 18 de maio: 36-43.
- HIRATA, Helena (org.). 1993: *Sobre o modelo japonês*, São Paulo, EDUSP.
- HOLLERMAN, Leon. 1990: “*The role of Brazil in Japan's economic strategy: implications for the United States*”, *Journal of World Trade*, 24 (1): 25-37, fevereiro.
- HOLLERMAN, Leon. 1988: *Japan's economic strategy in Brazil: challenges for the United States*, Lexington, Lexington.
- HORIZAKA, Kotaro. 1990: “*La nueva situación económica japonesa y América Latina y el Caribe*”, *Integración Latino-americana*, 15 (153): 35-53, janeiro/fevereiro.
- INOUCHI, Takashi, 1984/85: “*Four Japanese scenarios for the future*”, *International Affairs*, 65 (1): 15-28, inverno boreal.
- ISHIHARA, Shintaro. 1991: O Japão que sabe dizer não, São Paulo, Siciliano.

- KATTO, Heitor, MIYAZAKI, Sílvio e SUGO, Alberto. 1991: “Dekassegui - migração de brasileiros ao Japão”, Japão: Informativo econômico, 3(9): 2-3, Centro de Estudos Japoneses, FGV-RJ, outubro.
- KOBAYASHI, Toshiro, 1992: “Os ienes de Tóquio saem do freezer”, Exame, 24(10): 24-26, maio.
- KUPFER, José (ed.). 1988: “A saga do trabalho”, Exame, 20(5): 42-58, março.
- LAFER, Celso. 1992: “Perspectivas do Brasil diante da economia mundial”, Correio Internacional, Correio Braziliense, 7 de setembro.
- LAFER, Celso, 1990: “Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional”, Contexto Internacional, 11: 33-43, janeiro/junho.
- LEÃO, Valdemar Carneiro. 1990: A crise da imigração japonesa no Brasil: 1930-1934: contornos diplomáticos, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- LEITE, Cleantho de Paiva. 1974: “Brasil-Japão, uma relação especial”, Revista Brasileira de Política Internacional, 17(65/68): 27-42.
- LIMA, Maria Regina Soares de. 1990: “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise”, Contexto Internacional, 12:7-28, julho/dezembro.
- MIYAMOTO, Shiguenoli, 1991. “A inserção do Brasil no sistema internacional”, São Paulo em perspectiva, 5(3): 7-17, julho/setembro.
- MIZUNO, Hajime, 1975: “A economia japonesa após a crise do petróleo e as implicações nas suas relações com a América Latina”, Revista de Administração de Empresas, 15(5): 40-51, setembro/outubro.
- MONETA, Carlos. 1991: “O Japão em face do Acordo de Livre Comércio da América do Norte”, Contexto Internacional, 13 (2): 308-320, julho/dezembro.
- NAKANITA, TORU, 1988: “*The globalization of Japanese firms and its influence on Japan's trade with developing economies*”, The developing economies, XXVI (4): 306-322, dezembro.
- NEVES, Carlos Augusto Santos. 1993: “O Brasil e o futuro: linhas para uma presença do Brasil na vida internacional”, Política Externa, 1 (4): 18-31, março.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani e AMORIM, Wellington D. 1991: O relacionamento Brasil-Japão, Trabalho apresentado no projeto 60 anos de política externa, São Paulo, outubro.
- PORTO, L. A. de Nogueira. 1987: “Relações com a Ásia: uma saída?”, Política e Estratégia, 5 (2): 194-200, abril/junho.
- ROSECRANCE, Richard e TAW, Jennifer. 1990: “*Japan and the theory of international leadership*”, World Politics, XLII (2): 184-209, janeiro.
- SAAVEDRA-RIVANO, Neantro. 1993: “Os investimentos japoneses no Brasil dos anos 50 até hoje”, Boletim de Conjuntura Internacional, 3 (7): 65-76, maio.
- SAITO, Hiroshi (org.). 1980: A presença japonesa no Brasil, São Paulo, T. A. Queiroz/EDUSP.
- SAKURAI, Célia. 1993: Descendentes de japoneses e participação política - perfil de quatro políticos, Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu (MG), outubro (mimeo).

- SARDENBERG, Ronaldo. 1982: “A política externa do Brasil nas duas últimas décadas”, Curso de Introdução às Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Unidade VI, pp. 63-80.
- SCHWARTZ, Gilson. 1993: “O fato de ser tardo: o Brasil diante do modelo asiático”, Boletim de Conjuntura Internacional, 3 (7): 59-64, maio.
- SCHWARTZ, Gilson. 1991 (1): Aspectos do fenômeno de kassegui, Trabalho apresentado no Simpósio sobre o fenômeno de kassegui, Sociedade Brasileira de Cultura Japonesa, novembro (mimeo).
- SCHWARTZ, Gilson. 1991 (2): “O Brasil que sabe dizer sim: caminhos em direção ao Japão”, São Paulo em perspectiva, 5 (3): 21-25, julho/setembro.
- TORRES, Ernani Teixeira. 1990: “O novo ciclo de investimentos diretos japoneses no Brasil”, Estudos Afro-Asiáticos, 19: 205-215, dezembro.
- TURNER, Frederick, 1991: “Hegemonia regional e o caso do Brasil”, Contexto Internacional, 13 (1): 53-80, janeiro/junho.
- UEHARA, Alexandre Ratsuo. 1993: “A crise brasileira e o fenômeno de kassegui”, Pensando o Brasil, 4: 6-7, setembro.
- VOGEL, Ezra. 1986: “*Pax Nipponica?*”, Foreign Affairs, 64 (4): 752-767, primavera boreal.
- YOON, Young-Kwan. 1990: “*The political economy of transition: Japanese foreign direct investments in the 1980's*”, World Politics, 43 (1): 1-27, outubro.
- YOPO, Mladen. 1991: “*Japan-Latin America: taking advantage of mutual space and opportunities*”, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 33 (1): 59-86, primavera boreal.

### 3. MERCOSUL REALIDADE E PERSPECTIVAS

JANINA ONUKI

*“... a nenhum país estará garantida a sobrevivência ou a participação se não souber acompanhar as mudanças que ocorrem no cenário econômico e político internacional.”*

*Rubens Ricupero*

#### **Introdução**

O Brasil privilegiou, durante muitos anos, uma política externa voltada para a Europa e os Estados Unidos e pouca importância era dada aos países latino-americanos. A partir da década de 80, período que marca o fim dos regimes militares e o retorno à convivência democrática de vários países sul-americanos, as relações externas começam a sofrer alterações.

Com o estabelecimento da chamada “abertura democrática” e com mudanças importantes ocorrendo no cenário internacional, o Brasil passa a direcionar sua agenda de política externa aos países que tiveram experiências comuns de governo. A diplomacia brasileira tem uma atuação fundamental no sentido de iniciar contatos mais próximos com o Cone Sul, desfazendo antigas rivalidades existentes.

A presente monografia parte desse período de aproximação, quando os países, dadas as novas características do sistema internacional, passam a privilegiar a política de integração. Trata-se de estudar, especificamente, o processo de construção do MERCOSUL nos seus aspectos políticos, como uma grande experiência diplomática do período pós-guerra.

A questão da integração regional do Cone Sul é um tema bastante recente na política externa brasileira enquanto prioridade estratégica. Portanto a escolha do título justifica-se pela sua atualidade e impacto causado sobre o país.

A partir de 1964, o processo de integração passa a ser afetado por um enorme grau de incerteza, com a substituição de governos civis por regimes autoritários militares na América Latina. O que ocorreu foi a paralisação do processo negociador da integração comercial na região, pois Brasil e Argentina mantinham posições isolacionistas, adotando postura reativa e defensiva.

O processo integracionista enfrenta uma grave crise e um retrocesso nesse período, em consequência da ausência de vontade política e de apoio governamental e empresarial. Além disso, as dificuldades políticas da região eram evidentes: governos democráticos, como o Chile e a Venezuela, passam a conviver com a instauração de regimes autoritários.

No início dos anos 70, a economia mundial aponta para um crescimento inédito, favorecendo a interdependência nas relações comerciais, monetárias e nos investimentos estrangeiros. No entanto, a segunda metade desta década evidencia um quadro totalmente diferente - predominam baixa taxa de crescimento econômico, alta taxa de desemprego, combinadas a crescentes índices de inflação. As políticas de ajuste econômico interno, marcadas por tendências protecionistas em praticamente todos os países do Cone Sul, afirmam mais profundamente o caráter anti-integracionista, já que as economias latino-americanas tornaram-se mais dependentes do mercado internacional.

Um dos fatores responsáveis pela instabilidade econômica mundial e pela conjuntura regional, englobando principalmente um período de incerteza em relação à economia interna dos países, era o desequilíbrio comercial que sofriam os Estados Unidos, principal parceiro comercial do Brasil.

A prática integracionista dificultada, particularmente, pelos problemas internos aos países latino-americanos, causava ceticismo à diplomacia brasileira. Surgem os primeiros atritos com a Argentina que, apesar de ter-se tornado o terceiro importador do Brasil, recuava na questão da integração, reforçando as iniciativas bilaterais.

O debate sobre a atuação no espaço regional intensifica-se a partir dos anos 80, quando a crise econômica interna dos países da região e o cenário internacional exigem a redefinição da política externa no sentido de adaptar-se ao novo sistema econômico internacional.

Segundo o Embaixador Rubens Barbosa, a história brasileira em relação à integração regional divide-se em duas fases, a partir da ótica brasileira<sup>1</sup>: a fase romântica, que se inicia em fins dos anos 50 e termina em meados de 80, e a fase pragmática, que começa em 1985 e vem até nossos dias. Esta divisão refere-se à forma como o processo foi conduzido pelos países do Cone Sul.

É a segunda etapa do processo que este trabalho procura abranger, focalizando o período de transição democrática, para analisar a questão da integração regional recente. Dividindo-se em capítulos, a primeira parte procura discutir a emergência do que se convencionou chamar “Nova Ordem Internacional” e situar a criação dos blocos econômicos regionais nesse contexto. A segunda parte trata de destacar a importância do tema da integração, concluindo a análise política do conceito e das suas etapas de desenvolvimento.

A partir da terceira parte, tem início a análise efetiva do MERCOSUL, verificando seus antecedentes, o início da aproximação diplomática Brasil-Argentina e o espaço que o processo ocupou na arena internacional. Por fim, antes de elaborar a conclusão desta monografia, trata-se de levantar uma discussão bastante atual, embora de forma breve - a relação do MERCOSUL com os Estados Unidos após a aprovação do Nafta.

## **I. O fim da Guerra Fria e a Nova Ordem Internacional**

Durante a Guerra Fria, a arena internacional apresentava-se com maior estabilidade e previsibilidade, garantidas com a disputa pela liderança do poder num contexto de bipolaridade ideológica que permitia a vários países participarem, ainda que de maneira secundária, do sistema internacional, alinhando-se a uma das duas potências.

Temos agora um cenário de imprevisibilidade, com relações complexas e antagônicas em diversos aspectos, sejam eles econômicos, culturais ou religiosos. Várias regiões perderam seu significado estratégico com o fim da Guerra Fria, e a existência de ‘vácuos de poder’ passa a ser condição inerente à “Nova Ordem” mundial. Começa a ocorrer uma revisão dos interesses, tanto por parte dos Estados Unidos, quanto por parte de outras potências que ganharam importância no novo cenário internacional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BARBOSA, Rubens. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. Aduaneiras, 1991.

<sup>2</sup> GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. “MERCOSUL: integração regional Pós-Guerra Fria”. *Política Externa*, 1 (2), set.-nov. 1992, pp. 112-121.

As mudanças ocorridas no sistema e na atuação internacional dos países determinaram a procura por uma melhor adaptação e definição de novos interesses estratégicos - características importantes distinguem as relações internacionais Pós-Guerra Fria, como a maior duplicidade nos relacionamentos bilaterais dos países. E, como destacado por Oran Young<sup>3</sup>, caminha-se para a convergência de uma combinação intermediária entre elementos de cooperação e competição.

A queda da importância do Estado-nação, com a formação de organizações econômicas transnacionais e a identificação de um movimento em direção à economia de mercado, mostra que os interesses econômicos nacionais deixam de estar totalmente subordinados à política de poder.

O declínio relativo do poder econômico norte-americano e o crescimento da economia japonesa, paralelamente à unificação da Alemanha, ao colapso da União Soviética e à emergência da União Europeia são mudanças importantes no sistema internacional que permitem, segundo Samuel Huntington<sup>4</sup>, chamar a atenção para a constituição de um mundo 'unimultipolar', tendo os Estados Unidos convivendo com outros países que assumem maior importância estratégica.

Pode-se verificar que a autonomia dos Estados foi praticamente substituída pela interdependência econômica internacional. Porém, como não poderia deixar de ser, as relações de interdependência são profundamente afetadas por diferenças de poder. É essa contradição que impõe dilemas aos Estados nacionais, levando-os à tentativa de reafirmar a soberania estatal por meio de decisões unilaterais. Destaca-se, então, a importância das instituições multilaterais de *international regimes* que estabeleçam normas e criem estruturas para facilitar a cooperação entre os governos<sup>5</sup>.

Ao buscar a possibilidade de criar um ambiente mais previsível, surge como resposta a formação de blocos regionais de comércio, embora exista o risco de um movimento a que os blocos regionais se fechem procurando minimizar os riscos de um meio externo incerto<sup>6</sup>.

Portanto, o novo cenário internacional pede novas políticas estratégicas - com as exigências atuais de maior competitividade econômica, amplia-se a tendência de se criar mercados comuns, a partir da cooperação entre os Estados.

## **II. A importância da integração regional**

### **Análise política**

É no contexto da internacionalização dos poderes estatais, de mudança das relações internacionais, que surgem processos com vistas à integração não somente econômica, mas política dos Estados. Contudo, os problemas da integração política têm-se demonstrado de difícil solução, também nos países em estágio avançado de desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> YOUNG, Oran. *International Cooperation*. Cornell University, 1989.

<sup>4</sup> HUNTINGTON, S. "America's changing strategic interests". *Survival*, 1, (33), jan-fev. 1991, pp. 3-17.

<sup>5</sup> Segundo Robert Keohane, a participação em instituições multilaterais passa a ser inevitável, pois o bom funcionamento dos sistemas internacionais dificulta a imposição de políticas unilaterais.

<sup>6</sup> KRASNER, S. "Blocos econômicos regionais e o fim da Guerra Fria". *Política Externa*, 1, (2), set-nov. 1992, pp. 61-78.

Esse processo insere-se como um dos fenômenos que moldam as relações internacionais atualmente, onde se distinguem traços tanto da análise realista como da liberal. Podemos verificar o desenvolvimento de movimentos paradoxalmente opostos, como a interdependência econômica de um lado, gerando formas de cooperação entre os Estados e, por outro lado, manifestações violentas de nacionalismo.

O novo cenário internacional pede análises que procurem dar contorno às ações dos atores que dele participam. Há várias interpretações, dominadas principalmente por três correntes de pesquisa - o liberalismo<sup>7</sup>, o realismo e o funcionalismo.

O liberalismo considera a possibilidade de uma cooperação entre os vários atores que atuam na arena internacional, sendo que a distribuição de poder entre os países não é uma questão essencial. Para esta corrente, o modelo de integração econômica regional reflete interesses econômicos e não políticos; surgem como interesses particulares dos Estados e como degrau para a economia mundial mais aberta.

O que deve ser destacado para analisar o sistema internacional não é o poder individual das nações, mas como estas se relacionam. É importante analisar os processos e não as estruturas, porque existe um impulso para que os Estados se relacionem, e é a partir daí que surge a cooperação, como um processo espontâneo.

Embora todo processo de integração tenha uma relação de custo-benefício, isto é, sempre existe quem ganha e quem perde, porque a distribuição é desigual, o liberalismo defende a existência de mecanismos de controle.

O programa realista vê os Estados como atores dominantes no sistema internacional, os quais devem impor a ordem. A cooperação é problemática porque estamos num mundo de “soma zero” e a integração regional reflete o poder e o interesse político, já que os Estados estão preocupados com sua posição relativa no sistema internacional.

Portanto, os blocos regionais não levam os países automaticamente a níveis mais elevados de interdependência econômica global. Sendo assim, a integração regional é mais provável entre aqueles onde os níveis de desenvolvimento econômico sejam elevados e uniformes.

A matriz realista trabalha com o tema do poder relativo e com elementos que existem para maximizá-lo e é a questão da segurança que define o funcionamento do sistema internacional<sup>8</sup>. A relação entre os Estados deve ser entendida como um sistema e o que importa é como se comportam dentro dele e como determinam o seu funcionamento. É a força (*capability*) dos Estados que define a atuação no sistema internacional, pois o conflito é o elemento permanente.

O funcionalismo e o neofuncionalismo surgem na teoria das Relações Internacionais nos anos 50, trazendo as instituições como instrumento básico para a explicação do sistema internacional.

---

<sup>7</sup> Stephen Krasner oferece uma breve noção dos conceitos e interpretações utilizadas nas análises feitas pelas correntes realista e liberal, em relação à integração e à formação de blocos econômicos regionais no artigo citado anteriormente.

<sup>8</sup> O realismo estabelece uma hierarquização entre a alta política que engloba elementos de segurança e defesa e a baixa política, onde se destacam as relações econômicas e sociais.

Para a análise funcionalista, devem existir instituições no interior do sistema internacional que cumpram determinadas funções para satisfazer aos interesses comuns dos vários membros do sistema. Existe um conjunto de interesses que competem entre si, mas que podem ser articulados numa sociedade.

No caso de um processo de integração regional, a única maneira de administrá-lo é criar instituições, porque, dessa maneira, tem-se uma autoridade supranacional que supera as motivações nacionais.

Para a criação e o desenvolvimento de instituições, o sistema de Estados deve responder a quatro requisitos básicos:

1 - deve estar relacionado diretamente a tarefas;

2 - as funções devem criar políticas, isto é, deve existir uma determinada capacidade de implantação de tarefas, criando instrumentos de ação. Para isso, no caso do processo de integração regional, os países-membros deveriam transferir autoridade para uma instituição comum;

3 - a instituição comum deve ter capacidade de se expandir, vertical e horizontalmente;

4 - deve haver o compromisso dos Estados em participarem do processo.

Permanecendo, ainda, com a discussão sobre o método da análise neofuncionalista, o processo de integração tende a se expandir, gerando espaços de interdependência que permitam criar novas funções na sociedade, ou seja, novas estratégias.

Porém, para que o processo alcance seus objetivos, pressupõe-se que o mesmo tenha origem em economias industrializadas abertas, pois é a competitividade que cria a interdependência; as sociedades envolvidas devem ser pluralistas (é preciso que exista uma articulação dos Estados com os grupos de interesse para que a negociação seja colocada sobre uma base social), e o sistema político deve ser democrático para assegurar a legitimidade e a representatividade.

A teoria neofuncionalista teve dificuldades para explicar por que um processo não caminha bem e passou a sofrer dois tipos de críticas:

1 - crítica intergovernalista: contesta a existência da supranacionalidade, o fato de que os países concederiam poder às instituições comuns, abrindo mão de parte da sua soberania. Esta crítica é elaborada basicamente pelos realistas, para os quais não existe uma nova autoridade, quem continua decidindo são os Estados.

Mais precisamente, como afirma Stanley Hoffman, existe uma lógica da diversidade, que vai contra a lógica da integração. Esta diversidade é dada pelas especificidades dos interesses nacionais que impulsionam a intergovernabilidade.

2 - interdependencista: surge a partir da teoria da interdependência, em meados dos anos 60, basicamente como crítica direta ao realismo. Parte do pressuposto de que as questões internas são tão importantes quanto as externas, existindo uma interação entre as questões internacionais e as nacionais. Neste caso, a integração pode ser considerada apenas um estágio do processo global que seria a interdependência.

Colocada essa breve apresentação de conceitos, podemos concluir que as várias teorias complementam-se na tentativa de explicar o processo de integração regional, mas seus conceitos não abrangem totalmente o tema. O que verificamos é a sua importância na discussão das Relações Internacionais contemporâneas.

### III. Experiências de integração regional na América Latina

Na América Latina, o projeto integracionista surgiu durante os anos 50/60, com Raúl Prebisch, da CEPAL, introduzindo a estratégia de “substituição de importações”, com o objetivo de promover o desenvolvimento do mercado interno. Tinha como eixo central a ideia de que os aspectos comerciais da atividade econômica constituíam o elemento dinâmico do desenvolvimento.

O Tratado de Montevideu de 1960 que firmou a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em pouco tempo começou a apresentar a crise do esforço integracionista. Para o Brasil, o objetivo declarado do referido Tratado era o de promover a aceleração do processo de desenvolvimento econômico, através do intercâmbio comercial regional. Porém, uma característica acompanhou o processo de negociação durante todo o período: a contraposição entre o discurso e a ação concreta<sup>9</sup>.

Até meados dos anos 80, os projetos integracionistas encontravam-se associados à ideia de desenvolvimento econômico a partir da ampliação do mercado regional e da elaboração de uma estrutura comum de industrialização.

A criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração), em 1980, reforçou a supremacia dos interesses individuais dos Estados-membros, marcados pela ênfase comercialista<sup>10</sup>. Neste período o endividamento externo representava um forte viés anti-integracionista, sendo que as mudanças ocorridas no cenário internacional geravam um risco de marginalização da América Latina.

A ALADI possuía características mais flexíveis em relação aos compromissos multilaterais e era menos abrangente quanto à visão comunitária regional. Porém, a economia internacional, agravada pela segunda crise do petróleo em 1979 e pela dívida externa, acentuava as tendências protecionistas e colocava os interesses individuais sobre os interesses da região.

Portanto, o desenvolvimento desses projetos era limitado pela incompatibilidade das políticas econômicas, por sentimentos nacionalistas e pela instabilidade institucional<sup>11</sup>.

No início da década de 80, a economia começava a apresentar uma taxa de crescimento reduzida e, em consequência disso, surge uma série de fenômenos que vêm agravar a situação, como, por exemplo, a expansão de barreiras alfandegárias e a instalação de diversas formas de protecionismo econômico, que prejudicam o avanço da interdependência.

O esgotamento do modelo substitutivo e a superposição de tendências reforçam, simultaneamente, a regionalização e o multilateralismo<sup>12</sup>. É nesse contexto de profundas mudanças no cenário internacional, de crise econômica que atinge os países da América Latina durante a segunda metade dos anos 80, que o tema da integração passa a ser visto com prioridade na agenda da política externa dos países latino-americanos.

---

<sup>9</sup> BARBOSA, R. “O Brasil e a integração regional latino-americana, trinta e cinco anos de desacertos e acertos 1958-1992”. *Projeto “60 Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)”*, II Seminário Nacional, 1991. IPRI/MRE-Política Internacional/USP.

<sup>10</sup> A ALADI estava mais voltada aos acordos bilaterais de caráter setorial.

<sup>11</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

<sup>12</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

## IV. Antecedentes do MERCOSUL

### O relacionamento Brasil-Argentina

Durante os anos em que prevaleceu o regime militar no Brasil e na Argentina, existiram várias diferenças no que se refere à adoção das políticas econômicas, apesar de os dois regimes serem parceiros na ‘doutrina de segurança nacional’.

O Brasil viveu durante esse período o que se chamou “milagre econômico” brasileiro, no qual se dava ênfase à produção de bens de consumo duráveis, apoiada basicamente pelo setor privado. Esta estratégia apresentou seu êxito na medida em que permitiu o crescimento da economia brasileira a níveis surpreendentes para os padrões econômicos da época. Porém, ao lado do aumento do consumo, havia um grande esforço integracionista, dando origem a uma política de endividamento externo e uma dependência cada vez maior do sistema econômico internacional.

Na era posterior ao “milagre”, as condições nacionais e internacionais eram diferentes, o que provocou um retrocesso e o esgotamento da capacidade produtiva, além do fechamento de alguns mercados importadores.

Eram muitas as diferenças com o governo argentino durante o regime militar. A estratégia adotada pela Argentina baseava-se em dois caminhos: na abertura indiscriminada da economia destinada ao mercado de bens, e na reforma do sistema financeiro, voltada para o setor de capitais.

Enquanto o regime militar brasileiro foi fortemente industrializado, a Argentina sofreu um processo de “desindustrialização” generalizado, retardando a possibilidade de inserção no sistema internacional<sup>13</sup>. Além disso, o Brasil durante um longo período do regime militar preparou-se para entrar no “Primeiro Mundo”, com uma política isolacionista, através da consolidação de sua hegemonia regional<sup>14</sup>.

Ficava claro que o protecionismo, associado à substituição de importações, causava uma ineficiência industrial e, dessa maneira, afetava diretamente o Estado que deveria suprir as deficiências que surgissem.

O mercado de bens de capitais tornou-se o polo dinâmico da economia, em detrimento do setor industrial, que se tornou dependente do financeiro, sendo considerado um dos principais atores durante a implantação do processo de integração regional.

Dessa forma, podemos verificar que a relação entre o regime militar e o processo de integração regional não foi positivo, principalmente no que diz respeito ao Brasil que não esperava grandes resultados desta cooperação, mas que isso levasse a uma aproximação mais ativa aos países desenvolvidos, principalmente aos Estados Unidos. Por outro lado, a Argentina associava sua desconfiança em relação aos outros países à própria instabilidade econômica/industrial interna.

Posteriormente, um dos pontos mais importantes que permitiram a quebra do antagonismo prevaiente nas relações entre Brasil-Argentina foi a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai em 19 de outubro de 1979, que defendia a compatibilização das represas de Itaipu e Corpus. Este acordo previa o encerramento da

---

<sup>13</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

<sup>14</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

disputa pela hegemonia no Cone Sul que cobriu quase toda a trajetória das relações bilaterais Brasil-Argentina.

No início dos anos 80, embora a agenda dos dois países tenha se tornado positiva, ressurgiu, no âmbito comercial, o sentimento de competição, pois a orientação de “abertura” da política econômica na Argentina afetou a capacidade produtiva da indústria no país, criando a possibilidade de entrada dos manufaturados brasileiros.

Apesar dessas assimetrias, surgiram focos de cooperação em outras áreas, como, por exemplo, a cooperação nuclear, em meados dos anos 80. Esta aproximação inicial, baseada na motivação política e no compromisso de ambos os países com a transição democrática, permitiu o avanço da ideia de que a associação argentino-brasileira seria um ponto de partida para a integração regional da América Latina.

Inicia-se, então, um processo de negociação bilateral, com ênfase no incremento das relações comerciais e complementação industrial e tecnológica, a partir da Ata de Iguazu em 1985. Tanto para o Brasil, como para a Argentina, o programa de cooperação abria a perspectiva de integrar uma unidade econômica ativa, recuperando o dinamismo político e econômico e abrindo a possibilidade de inserção no sistema econômico internacional.

Nesse contexto, a integração passou a ser vista como prioridade tanto do ponto de vista interno, ao estimular o crescimento industrial, quanto do ponto de vista externo, criando um espaço econômico regional<sup>15</sup>.

Vários setores reuniram-se para firmar acordos de cooperação, incluindo uma maior aproximação das comunidades científicas. Esperava-se, então, que os dois países aliassem interesses comerciais e industriais à política do processo de integração e cooperação bilateral.

É em 1985 que se inicia o que o Embaixador Rubens Barbosa classificou como a fase pragmática do processo de integração regional. Com a volta dos regimes democráticos, passou-se à defesa da ampliação da negociação a outras áreas, que não a estritamente comercial. A assinatura de acordos diplomáticos, a partir de 1986, mostrava uma relativa evolução política interna e o desenvolvimento de uma vontade política em relação à integração no interior de cada país.

Apesar de o processo de integração ter sido lançado sob vários estímulos positivos, já no fim do primeiro ano de vigência apresentava suas dificuldades e evidenciavam-se vários obstáculos. A decisão política favorável à integração era mantida, mas as condições de operacionalização foram drasticamente reduzidas. Além disso, havia incompatibilidades nas prioridades estabelecidas pelos dois países. O incentivo aos acordos bilaterais estabelecidos pelos dois países era menos enfático do lado brasileiro. Para a Argentina, ao contrário, estas negociações passaram a fazer parte de sua estratégia central de desenvolvimento e de inserção no comércio mundial.

A Argentina manteve um saldo positivo nas relações bilaterais com o Brasil, de 1960 até 1979. Mas a partir daí, o cenário se modifica - o Brasil aumenta suas exportações de manufaturados para a Argentina de 35% para 70%. Em contraposição, entre 1981-85, as vendas brasileiras para a região latino-americana caíram de 18,1% para 8,7%.

---

<sup>15</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

A indústria brasileira apresentava maior competitividade e o comércio bilateral era maior do que o de outros países da América Latina<sup>16</sup>. Paralelamente, a economia da Argentina, tendo sofrido um intenso processo de desindustrialização<sup>17</sup>, tinha dificuldades próprias de inserir-se no comércio mundial.

Portanto, as negociações em torno desse tema não eram nada fáceis, dada a desvantagem relativa do setor industrial argentino, das várias assimetrias bilaterais e da instabilidade interna dos dois países.

## **O Programa de Integração e Cooperação Econômica**

Brasil e Argentina, recém-saídos da ditadura militar e de um longo período de isolamento, passam a adotar novas políticas para o aprofundamento da convivência democrática que permitem uma maior aproximação entre eles. Neste contexto é assinado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986, principal antecedente político do MERCOSUL, que introduz uma nova dinâmica ao relacionamento dos dois países, aumentando de maneira significativa o comércio intrarregional e promovendo a mobilização de forma positiva de vários setores representativos dos quadros políticos e econômicos dos respectivos países que respondem às iniciativas diplomáticas estabelecidas.

O regime civil mostrou a necessidade de uma maior inserção no cenário internacional e a tentativa de superação das rivalidades históricas. Outra razão seria a busca de uma modernização econômica. Neste caso, o processo de integração representaria maior abertura das economias, aumento da competição nos dois mercados e a rápida atualização tecnológica.

O PICE nasce associado à ideia de quebra do modelo substitutivo, com a criação de novos mecanismos de atuação, tanto do lado brasileiro quanto do argentino<sup>18</sup>. Portanto, o Programa surge como uma resposta às implicações negativas do comércio em direção à especialização interindustrial e aos déficits econômicos prevalentes (principalmente na Argentina) desde fins dos anos 70, enfatizando a expansão balanceada do comércio bilateral e os fluxos intraindustriais.

“O Programa incluirá, em cada fase, um conjunto reduzido de projetos integrados em todos os seus aspectos, prevendo-se inclusive a harmonização simétrica de políticas para assegurar o êxito dos projetos e a credibilidade do Programa;

O Programa será equilibrado, no sentido de que não deve induzir uma especialização das economias em setores específicos; de que deve estimular a integração intrassetorial; de que deve buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio;

O Programa propiciará a modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias, através de tratamentos preferenciais ante terceiros mercados, e a harmonização progressiva de políticas econômicas com o objetivo final de elevar o nível de renda e de vida das populações dos dois países” (Programa de Integração e Cooperação Econômica, 30 de julho de 1986).

---

<sup>16</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

<sup>17</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

<sup>18</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

Nos primeiros três anos foram assinados 24 protocolos com vistas à expansão do comércio, ao aumento dos investimentos recíprocos e a uma maior cooperação tecnológica, favorecendo então, a aproximação setorial. Embora algumas questões tenham evoluído de maneira precária, é evidente o crescimento do comércio bilateral<sup>19</sup>.

Neste período, as sociedades argentina e brasileira viviam uma crise político-institucional, que enfraquecia o Executivo e outros atores políticos. Esta crise, com raízes em questões econômicas, levou os dois países a voltarem a atenção aos seus problemas internos - os dois governos estavam preocupados em controlar suas crises econômicas internas. São lançados quase que simultaneamente, o Plano Austral na Argentina e o Plano Cruzado no Brasil, para tentar conter a inflação e a recessão.

Porém, em 1987, com o aparente fracasso dos planos econômicos que passaram a incluir medidas fiscais restritivas, de caráter ortodoxo, vê-se que as dificuldades partiam da maior abertura da economia argentina em relação à brasileira. Houve, então, um crescimento da instabilidade e, conseqüentemente, o surgimento de divergências que dificultaram o avanço das negociações do processo de integração.

Previa-se, assim, a necessidade de comandar uma posição comum diante do sistema internacional, mas esta prática foi dificultada devido aos, nem sempre convergentes, interesses próprios dos dois países, que defendiam, no início da década de 80, políticas protecionistas, o que os mantinha com baixa capacidade de competição no mercado internacional, influenciados pela antiga política de substituição de importações, quando a soberania nacional era diretamente proporcional à capacidade de autossuficiência.

A sobreposição das crises econômicas e políticas internas ao esgotamento do modelo de crescimento desenvolvimentista, em fins dos anos 80, levou à desmobilização dos governos em relação à política integracionista.

Contudo, o PICE acumula uma estratégia positiva ao estimular o comércio e possibilitar o surgimento de um consenso pró-integracionista. A importância do PICE resume-se na continuidade da integração bilateral, apesar das mudanças de governo, como ponto prioritário de política externa.

Aprofundando esse processo, em 1988 é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que prevê a crescente eliminação dos obstáculos alfandegários, a gradual liberalização do comércio e a conformação de um espaço econômico em dez anos. Este processo de negociação tornou-se possível com os processos de transição democrática que passaram a predominar na América Latina.

Porém, em 1989, constatou-se um aumento no intercâmbio comercial, e a identificação de políticas neoliberais nos programas de reforma econômica introduzidos pelos governos argentino e brasileiro - os dois países assinaram a Ata de Buenos Aires, em 1990, partindo da liberalização comercial como um primeiro mecanismo para a criação de uma área de livre-comércio, prevendo a formação definitiva de um mercado comum para 31 de dezembro de 1994.

A região, que tem um passado marcado por desencontros e instabilidades nas relações bilaterais, mostrava uma possibilidade inicial de construção de uma integração latino-americana, caracterizada pela reconstrução da democracia<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

<sup>20</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

## **V. O MERCOSUL no contexto internacional**

Diante do novo contorno que adquirem as relações internacionais no período Pós-Guerra Fria, os países deparam com a necessidade de reformular suas estratégias de atuação, a fim de defenderem seus interesses e fugir do isolacionismo, participando mais ativamente do quadro internacional.

O MERCOSUL, assim como os vários processos de integração regional que vêm se desenvolvendo em outras regiões do mundo, baseia-se na competitividade global e na complementaridade intrassetorial buscando, então, a possibilidade de os quatro países associarem seus setores mais dinâmicos e competitivos, aumentando sua capacidade de atuar no comércio internacional.

No atual contexto internacional, com seus claros níveis de incerteza, a América do Sul busca uma maneira de assumir o seu próprio desenvolvimento e se manter no mapa das preocupações mundiais. A tendência à estruturação dos países em um bloco econômico parece uma resposta positiva diante da diminuição da capacidade dos países do Cone Sul em atuar multilateralmente e da possibilidade de ficarem isolados.

Nesse percurso, surgem vários obstáculos, advindos principalmente do desequilíbrio entre as dimensões econômicas e a condução das políticas macroeconômicas dos dois parceiros principais do MERCOSUL. Porém, a construção do Mercado Comum do Sul, apesar de enfrentar essas divergências teria, pelo compromisso de alto nível que representa, condições de superar as dificuldades de ordem econômica e técnica intrínsecas à formação de um mercado comum<sup>21</sup>.

Podemos dizer que o MERCOSUL está cumprindo sua função na nova estrutura internacional - durante o primeiro ano buscou-se um espaço e um reconhecimento internacional, e nos anos seguintes os governos têm-se dedicado a aprofundar o processo de integração propriamente dito. Além de atingir uma melhor utilização dos recursos entre os países-membros, incrementando o intercâmbio e proporcionando maior poder internacional de negociação, o MERCOSUL propicia condições políticos-institucionais para a manutenção do regime democrático.

***“O MERCOSUL vai-se afirmando como uma das mais importantes iniciativas diplomáticas deste final de século.***

***O Brasil encontra no MERCOSUL um instrumento vital para uma inserção mais eficiente e moderna na economia internacional e para desvencilhar-se dos resíduos de um protecionismo ultrapassado, incompatível com as novas realidades do mundo contemporâneo.”***

***José Artur Denot Medeiros***

---

<sup>21</sup> O caderno não consta esta nota de rodapé.

## VI. A consolidação do MERCOSUL

Procurando expandir o projeto de integração sub-regional, Brasil e Argentina assinam o Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, negociando com Paraguai e Uruguai a formação do Mercado Comum do Sul. Este parece ser o ponto inicial das negociações intergovernamentais que, após três anos de funcionamento, se mostrou dinâmico no que se refere à própria institucionalização do processo, à mobilização de setores produtivos e à construção de uma agenda de política externa.

A assinatura do Tratado de Assunção pode ter sido, como creem alguns analistas políticos, precipitada e com objetivos um tanto quanto ambiciosos, mas o fato mais importante é que, com o MERCOSUL, a cooperação econômica começa a mobilizar interesses privados. Isto acontece a partir do estabelecimento da redução automática de tarifas, da remoção de barreiras não tarifárias e outras restrições no comércio bilateral, e da decisão política de manter a integração econômica.

O Tratado de Assunção é superficial como instrumento jurídico para a formação de um mercado comum, mas é evidente a evolução da agenda política entre os países-membros e, segundo o Embaixador Paulo Nogueira Batista, o próprio Tratado vem sendo revisado a fim de estabelecer novos prazos e etapas do processo e harmonizar os interesses dos quatro países - parece claro que a determinação de um prazo fixo para a conclusão do mercado comum não é uma medida adequada, o processo deve primeiro chegar ao nível de uma zona de livre comércio e ainda negociar a Tarifa Externa Comum.

Sem dúvida nenhuma, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai têm conseguido um notável êxito na elevação do comércio entre si. No que interessa a nós, a corrente de comércio (exportações mais importações) entre o Brasil e seus parceiros do MERCOSUL, atingiu US\$ 6,364 bilhões no período janeiro/setembro de 1993, 71,6% superior ao mesmo período do ano anterior.

O MERCOSUL parece não repetir os erros das experiências anteriores, revelando-se original ao procurar substituir a antiga forma de condução do processo de integração, levado unicamente por mecanismos compensatórios e negociações setoriais, por instrumentos que permitam a harmonização de políticas comerciais, tecnológicas e macroeconômicas, limitando a possibilidade de que acordos setoriais venham a adquirir um caráter defensivo e protecionista.

Em seu artigo, escrito em 1992 na *Revista Política Externa*, J. A. Guilhon Albuquerque assevera que, em relação às estratégias globais, a América do Sul não é uma região prioritária, pois não apresenta nem um desafio positivo, em termos de competição econômica, nem um desafio negativo, em termos de desequilíbrio de poder<sup>22</sup>.

Neste mundo que enfrenta um processo de reorganização, parece que a América Latina não se integra a região nenhuma dentre as existentes<sup>23</sup>. “*Na política de blocos, tal como esta se desenvolve hoje, eles (os países latino-americanos) apenas sobram, como parte desse Terceiro Mundo que é, em todas as classificações, o ‘resto do mundo’, apenas um*

---

<sup>22</sup> O Prof. Guilhon Albuquerque utiliza a seguinte tipologia para definir os interesses estratégicos contemporâneos: 1 - interesse estratégico positivo: significa a manutenção e melhoria da posição relativa de um país diante dos obstáculos; 2 - interesse estratégico negativo: refere-se a impedir a emergência de novas potências hegemônicas a nível regional ou global; 3 - interesse estratégico residual: constitui a prevenção contra riscos de segurança.

<sup>23</sup> A América Latina encontra-se numa situação de não dependência que pode significar uma condenação à posição marginal ou a possibilidade de estabelecer vínculos cooperativos com outras regiões.

*amontoado de países atrasados, estancados e marginais aos centros de dinamismo do sistema econômico internacional*”<sup>24</sup>.

Era preciso basicamente criar uma situação favorável de interesse por parte dos outros países em se estabelecer relações comerciais com o Brasil e outros países da América Latina. Com a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, fixaram-se prazos para o estabelecimento de uma união aduaneira e a posterior criação de um mercado comum, criou-se o MERCOSUL com a participação do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, privilegiando inicialmente uma política de liberalização comercial generalizada mediante desgravações tarifárias.

Estabeleceu-se um compromisso direto entre os governantes e o processo de integração, que resiste à criação de uma estrutura supranacional devido à frustração de projetos anteriores. Com o MERCOSUL, a característica central do processo de integração regional passa a ser uma visão mais global, colocando o mercado mundial como referencial da política de desenvolvimento.

As chancelarias dos quatro países conduziram o processo através de uma rede intergovernamental descentralizada em grupos de trabalho especializados e o MERCOSUL passou a ser concebido, na análise da diplomacia negociadora, como um importante instrumento político para facilitar a consolidação da democracia, a transformação produtiva e a inserção competitiva dos seus países-membros na economia internacional<sup>25</sup>.

Afirma-se que o Tratado de Assunção representa mais um ponto de partida do que a conclusão do processo de negociação - estabeleceu-se o desejo de formação de um mercado comum através da liberalização de bens, serviços e fatores produtivos, e a adoção de uma política comercial comum que implicaria a fixação de uma tarifa externa comum e a coordenação de políticas macroeconômicas setoriais.

Porém, a emergência do MERCOSUL acontece num cenário de crescente assimetria do poder político e econômico internacional. Este processo teve, inicialmente, repercussões distintas sobre os quatro países, aprofundando os problemas de custos e benefícios através do favorecimento, em primeira instância, de vantagens comparativas.

*“O MERCOSUL é um movimento de integração amplamente tributário de suas condições desfavoráveis e intensamente condicionado pela situação macroeconômica dos países-membros e pela direção e velocidade que neles assumem os processos de estabilização e de ajustamento estrutural*”<sup>26</sup>.

Além disso, o processo é aberto, no sentido de que as possibilidades de evolução podem ser alteradas pelas estratégias dos atores envolvidos.

Para melhor analisar o processo é importante destacar os fatores de expansão e as contradições que surgem. Existem cinco variáveis internas e uma externa que interferem na integração regional<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> WEFFORT, F. “A América errada”. Revista Lua Nova, (21), set. 1990.

<sup>25</sup> PEÑA, F. *MERCOSUR y la inserción competitiva de sus países-miembros en la economía internacional*, Buenos Aires, 1990, mimeo.

<sup>26</sup> MOTTA VEIGA, P. “A evolução do MERCOSUL no período de transição - hipóteses, alternativas e cenários”, março 1992, mimeo.

<sup>27</sup> HIRST, M. “*Avances y desafíos en la formación de MERCOSUR*”. *Los procesos de integración económica en América Latina*, CEDEAL, 1993.

**1-** a vontade política dos Estados-membros, isto é, o nível de envolvimento e de compromisso dos governos com o processo e com os atores comprometidos na integração. É preciso criar uma cultura política de consenso, de coesão, onde, mesmo com a mudança do governo, a vontade política não se modifique;

**2-** o nível de convergência dos processos de estabilização macroeconômica. Dada a importância deste fator, os acordos têm certa flexibilidade para conviver com as diferenças das políticas de estabilização internas;

**3-** harmonização das políticas macroeconômicas. É preciso diminuir as assimetrias entre os setores que negociam, partindo da redução da resistência junto aos setores competitivos;

**4-** questão da institucionalização. É preciso criar mecanismos de institucionalização flexíveis, capazes de ordenar o processo, com um controle internacional regional e não somente estatal. A evolução do processo não está em transferir as responsabilidades ao Estado, mas para o próprio processo;

**5- A)** o fluxo do comércio intrarregional. É necessário criar nichos industriais, aumentando o comércio integracionista e procurando estabilizar a defasagem existente entre os países;

**B)** o fluxo dos investimentos intrarregionais. Esta é uma questão associada à reestruturação industrial que surge em função da discussão sobre as vantagens competitivas. A proposta de criação de empresas binacionais permite a reestruturação industrial ocorrer em paralelo ao processo de integração;

**6-** a economia política internacional. O processo deve se estabelecer dentro da tensão existente entre regionalismo e multilateralização.

Com todos esses fatores influenciadores, o MERCOSUL tem gerado uma participação gradual dos atores políticos e sociais nos quatro países-membros. Contudo, a expansão da politização tem sido desigual, pois está relacionada aos desequilíbrios entre os custos/benefícios produzidos pela integração regional<sup>28</sup>.

É importante destacar os setores que participam do processo de politização e formam a base social da integração: têm-se intensificado as iniciativas parlamentares, principalmente entre Argentina e Brasil - já tiveram início várias discussões para promover a harmonização de algumas legislações. E está prevista a criação de um Parlamento do MERCOSUL, que tem sido representado na atual fase de transição por uma Comissão Parlamentar.

Quando da assinatura do Tratado de Assunção, houve uma crescente reação do empresariado. Esta reação, por vezes negativa, estava vinculada aos temores diante dos novos termos competitivos produzidos pela abertura dos mercados, e principalmente pela instabilidade interna. Atualmente as novas experiências têm impulsionado as associações entre empresas, particularmente entre Brasil e Argentina.

O terceiro elemento do processo de politização do MERCOSUL corresponde ao setor trabalhista. Foi criado um subgrupo no âmbito operativo do MERCOSUL especialmente

---

<sup>28</sup> Segundo Mônica Hirst, o processo de politização desenvolve-se em duas direções: no interior de cada contexto nacional e no âmbito das interações intersocietárias.

dedicado às questões trabalhistas, mas a articulação de interesses e estratégias neste setor tem sido mais lenta do que nos setores empresariais.

Analisando o processo, fica clara a assimetria existente entre os países que competem no MERCOSUL. A inclusão do Uruguai e Paraguai ao novo esquema de integração trouxe algumas dificuldades operacionais e uma maior complexidade ao processo, decorrentes da coexistência de diferenças jurídicas e mecanismos variados de negociação que passaram a dividir um mesmo espaço institucional.

Aqui se encontra uma das principais críticas ao MERCOSUL: o seu órgão decisório, o *Conselho do Mercado Comum*, é composto por delegações nacionais, sujeitas à coordenação dos respectivos Ministérios. As decisões são tomadas por consenso, e com a presença de todos os Estados-membros, o que poderia dar lugar a políticas unilaterais que desestabilizariam e paralisariam o processo.

Embora haja previsão, como no caso europeu, de que a partir da expansão de órgãos técnicos se constituam mecanismos de transferência de decisão para a formação de um espaço decisório comunitário, no atual momento, as negociações têm avançado porque o MERCOSUL atravessa uma fase de transição, sendo que as negociações intergovernamentais, neste caso, facilitam o processo.

Em contraposição aos aspectos que são contra a viabilidade do MERCOSUL, tem-se argumentos que apoiam a integração do Cone Sul:

1- O MERCOSUL visa a associar os setores mais dinâmicos e competitivos de cada país a fim de aumentar sua capacidade de inserção no comércio internacional. É nesse contexto que se defende a ideia de que o MERCOSUL deve funcionar como uma política agressiva e não como uma estratégia defensiva;

2- o próprio processo de integração deve promover uma pressão sobre os governos nacionais para que se mantenha o ritmo dos ajustes econômicos.

Um dos aspectos que se tem discutido é que a estabilidade monetária e a convergência de políticas macroeconômicas são uma pré-condição para o aprofundamento da integração.

Levando-se adiante os desafios do MERCOSUL, é possível atingir seus objetivos, não só incrementar o intercâmbio entre seus membros e proporcionar-lhes um maior poder internacional de negociação, mas também fortalecer a democracia em cada um dos países integrantes, garantindo um contexto de maior equidade social e modernização na economia.

## **VII. O MERCOSUL e a aprovação do Nafta - uma breve análise**

A aprovação do Nafta pelo Congresso norte-americano em novembro de 1993, traz à discussão sobre as principais prioridades do MERCOSUL no que se refere à continuidade das negociações entre Brasil e Argentina no âmbito do projeto integracionista e à aproximação com os Estados Unidos.

É manifesto o desejo da Argentina em ingressar no Nafta, abrigo a percepção de que o início de negociações com os Estados Unidos significaria aumentar a eficiência e modernizar sua economia. Nesse sentido, a integração com o Brasil significaria simplesmente aumentar o poder de barganha dos dois países, para o ingresso no Nafta.

Partindo dessa perspectiva, caso o Nafta não tivesse sido aprovado, o dinamismo do MERCOSUL estaria comprometido, pois a Argentina não precisaria do Brasil no balanço

das negociações, e o Brasil não teria a necessidade de conter a Argentina no seu processo de liberalização extrarregional<sup>29</sup>.

### **A percepção dos EUA**

Diante desse quadro de competitividade, é preciso verificar as possibilidades reais de ingresso dos países latino-americanos no Nafta, onde o Chile já ocupa a posição de primeiro da fila. Além de avaliar os custos e benefícios dessa aproximação, é preciso conhecer a verdadeira disponibilidade do nosso “vizinho rico” do Norte em aceitar novos parceiros comerciais no âmbito do Nafta.

Temos uma importância relativa do comércio recíproco Estados Unidos-MERCOSUL - os Estados Unidos, embora absorvam 20% das exportações do MERCOSUL, (contra 9% das nossas exportações intrarregionais), este valor representa apenas 2% do comércio exterior norte-americano. Estudos de Erzan y Yeats (1992)<sup>30</sup> sugerem que a expansão das exportações do MERCOSUL para os Estados Unidos como consequência da redução preferencial de tarifas seria modesta.

É evidente a importância dos Estados Unidos para os dois países. Embora o Brasil tenha modificado seu modelo econômico a partir do fim dos anos 80, os Estados Unidos continuam sendo seu parceiro comercial mais importante. Assim como para o Brasil, os Estados Unidos são o principal exportador/importador da Argentina. Porém este volume de comércio revela-se como uma taxa muito pequena para os Estados Unidos.

“Só os Estados Unidos podem dar à Argentina aquilo que ela desesperadamente necessita: uma injeção maciça e prolongada de investimentos que reforcem o câmbio, equilibrem a balança de pagamentos e consolidem em definitivo o programa econômico Menem-Cavallo”<sup>31</sup>. As palavras do deputado José Serra carregam um equívoco, tendo em consideração a posição dos Estados Unidos no que se refere às suas vantagens comerciais.

Por outro lado, concordando com as palavras do Embaixador Paulo Nogueira Batista, “Washington hesitará em acolher candidaturas. Se dedicará primeiro a digerir o acordo com o México. (...) Um exame em profundidade do Nafta não parece deixar dúvida de que este, até agora, é o exercício pelos Estados Unidos de uma opção preferencial, perfeitamente compreensível, em relação a um país com o qual tem mais de 2.000 milhas de fronteira e do qual absorve 2/3 das respectivas exportações globais e milhares de emigrantes por ano”<sup>32</sup>.

O que temos, portanto, é a identificação do fortalecimento do MERCOSUL como a possibilidade de aumentar o poder de negociação com os Estados Unidos, já que a ampliação de uma zona de preferencialização com este país coloca uma perspectiva de integração assimétrica, onde haveria custos setoriais de ajustamento e custos de adesão, o que certamente implicaria uma revisão interna dos padrões de intervenção e de política econômica. Além disso, não há dúvidas de que, nessa relação comercial entre os EUA e os países do

---

<sup>29</sup> GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. “O Nafta e o futuro do MERCOSUL”. Política Externa, vol. II, nº 3, jan. 1994, Paz e Terra, pp. 19-30.

<sup>30</sup> Erzan y Yeats. “*Prospects for United States-Latin America Free Trade Areas: empirical evidence concerning the view from the South*”, Washington, D.C.: The World Bank, mimeo.

<sup>31</sup> Revista Exame.

<sup>32</sup> Carta Internacional, nº 10, jan. 1994.

MERCOSUL, os custos dos ajustes necessários à aproximação, recairiam desproporcionalmente sobre os países latino-americanos.

Do ponto de vista brasileiro, a integração com os Estados Unidos, a partir de uma aproximação com o Nafta e da possibilidade de participação na Iniciativa para as Américas, por um lado representaria uma espécie de apólice de seguro contra as incertezas de um mundo de rivalidades entre os blocos e da falta de liderança hegemônica no plano econômico<sup>33</sup>. Por outro lado, aumentariam os riscos para o Brasil, já que a ênfase é dada na ampliação da competitividade dos produtos norte-americanos na América Latina e na discriminação dos parceiros, ao manter restrições em setores sensíveis<sup>34</sup>.

## Conclusão

Nesse contexto, a participação do Brasil no MERCOSUL é, ao mesmo tempo, o definidor da estratégia regional do país, e a possibilidade de aumentar as negociações com outros países, fortalecendo a credibilidade dos integrantes do MERCOSUL; credibilidade que cada país isoladamente não dispõe, seja por considerações de dimensão e peso econômico, seja por problemas de instabilidade econômica interna.

De acordo com o que já foi afirmado no último capítulo deste trabalho, os países da América Latina, e mais especificamente do Cone Sul, por não representarem uma prioridade estratégica dentro da nova política de atuação internacional norte-americana, apesar de apresentarem a possibilidade de expansão do mercado, precisam voltar-se para si próprios, e priorizar o MERCOSUL.

É claro que os atuais desafios enfrentados pelo projeto integracionista envolvem a discussão sobre medidas que levem em consideração as agendas de política econômica doméstica dos países-membros, aliadas à própria integração.

Temas de difícil negociação, como a Tarifa Externa Comum, e a eliminação de assimetrias que afetam a competitividade das diversas economias do MERCOSUL, promovem resistências ao processo de integração, mas estão sendo discutidas e avaliadas dentro de um cronograma que prevê uma aproximação cada vez maior das economias e o estabelecimento de uma estratégia ativa e não mais defensiva, no que se refere à política externa dos países.

As tendências atuais são convergentes no sentido de estabelecer um quadro onde se identificam ameaças de isolamento da América do Sul e a crescente internacionalização do comércio. Portanto, o Brasil, atento para a possibilidade de uma marginalização da América do Sul, está definindo uma nova estratégia internacional, procurando aliar a defesa de um sistema de comércio aberto em termos multilaterais à integração do Cone Sul.

Para avançar em negociações com outros grupos regionais, no hemisfério ou fora dele, para aumentar as possibilidades de inserção internacional, é essencial reforçar a base regional e consolidar o MERCOSUL.

---

<sup>33</sup> BRESSER PEREIRA, L. e THORSTENSEN, V. "Do MERCOSUL à integração americana". Política Externa, vol. 1, nº 3, dez. 1992.

<sup>34</sup> MOTTA VEIGA, P. "O MERCOSUL e a liberalização comercial nas Américas". FUNCEX fev. 1993, mimeo.

## Bibliografia

- ABDENUR, R. "O Itamaraty dentro do novo contexto brasileiro e internacional". *Carta Internacional*, (10), dez. 1993.
- ALVAREZ, Gladys e SACCONI, Alejandra. "El MERCOSUR: una perspectiva desde Argentina". *Seminário MERCOSUL: desafios a vencer*. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, SP, nov. 1993.
- AMORIM, C. "MERCOSUL é o caminho para a criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana". *Carta Internacional*, (11), jan. 1994.
- \_\_\_\_\_. *O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico*. Série Política Internacional, Programa Relações Internacionais/USP, SP, 1990.
- ARAGÃO, José Maria. *La armonización de políticas en el MERCOSUR: la construcción de un mercado común*, Instituto para la Integración de un Mercado Común, Buenos Aires, (383), 1991, BID/INTAL-DP/458.
- ARAUJO JR., José Tavares. "Industrial restructuring and economic integration: the outlook for MERCOSUR". BAER, Warner e TULCHIN, Joseph (ed.). *Brazil and the challenge of economic reform*, Woodrow Wilson Center, Washington, 1993.
- BALASSA, B. *Teoría de la integración económica*, Hispano-americana, México, 1980, cap. I.
- BARBOSA, Rubens. "O Brasil e a integração regional latino-americana, trinta e cinco anos de desacertos e acertos (1958-1992)". *Projeto "60 Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)"*. II Seminário Nacional, 1991. IPRI/MRE-Política Internacional/USP.
- \_\_\_\_\_. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. Editora Aduaneiras, SP, 1991.
- BOLETIM de Integração Latino-Americana*, MRE, nº 6 a 8, Brasília, 1993.
- Boletim de Integração Latino-Americana. Dois Anos de Tratado de Assunção, MRE, Brasília, março 1993.
- BOUZAS, R. y ROS, Jaime. "Integración económica Norte-Sul: dilemas de política para América Latina". *América Latina Internacional*, 1, (1), 1993.
- BUENO, C. e AMADO CERVO, L. *História da política exterior brasileira*, 1992.
- SABORIO, Silvia (org.). "The premise and the promise: free trade in the Americas", U.S. Third World Policy perspectives, nº 18, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e THORSTENSEN, Vera. "Do MERCOSUL à integração americana". *Política Externa*, volume I, nº 3, dez. 1992.
- CAMARGO, Sônia de. "A integração do Cone Sul". *Projeto Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*, 1992.
- CARDOSO, F. H. *A construção da democracia*, SP, 1993.
- CASTRO, Antônio Barros de. "Ajustamento e transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984". *A economia brasileira em marcha forçada*, SP, Paz e Terra, 1985.
- FONSECA JR., G. CARNEIRO LEÃO, V. *Temas de política externa brasileira*. IPRI.

FURTADO, C. *A economia latino-americana*, 1986.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. “A integração regional Pós-Guerra Fria”, *Política Externa*, 1, (2) set. 1992.

\_\_\_\_\_. “Debate sobre a proposta Gore é indispensável para o Brasil”. *Carta Internacional*, (10), dez. 1993.

\_\_\_\_\_. “Grande chance da Argentina continua sendo o MERCOSUL”. *Carta Internacional*, (12), fev. 1994.

\_\_\_\_\_. “O Nafta e o futuro do MERCOSUL”. *Política Externa*, volume II, nº 3, jan. 1994.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. e MOISÉS, J. A. *Dilemas da consolidação da democracia*, SP, Paz e Terra, 1989.

HAAS, E. & SCHMITTER, P. “*Economic and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America*”, *International Organization*, vol. XVIII, 1964.

HAAS, Ernst. “*El reto del regionalismo*”, em HOFFMAN, S. (ed.) *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1963, pp. 273-292.

HIRST, Mônica. “*Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR*”, in *Los procesos de integración económica en América Latina*, CEDEAL, Madrid, 1993.

\_\_\_\_\_. “*El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración*”, *Revista de la CEPAL*, (16), abril 1992, pp. 147-159.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR*, FLACSO, Buenos Aires, nov. 1991.

HUNTINGTON, Samuel. “*America’s changing strategic interests*”, *Survival*, vol. 33, nº 1, jan/fev., 1991, pp. 3-17.

KRASNER, Stephen (org.). *International regimes*. Ithaca, Cornell University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. “*Blocos econômicos regionais e o fim da guerra fria*”, *Política Externa*, vol. I, nº 2, set. 1992.

LAFER, Celso. *Dilemas da América Latina num mundo em transformação*. Lua Nova, CEDEC, SP, nº 18, set. 1989, pp. 25-40.

*MERCOSUL - Origem, legislação e texto básico*, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Integração Latino-Americana, 1992.

MOTA VEIGA, Pedro (org.). *Cone Sul: a economia política da integração*, FUNCEX, RJ, 1991.

\_\_\_\_\_. “*O MERCOSUL e a liberalização comercial nas Américas*”, FUNCEX, fev. 1994.

\_\_\_\_\_. *A evolução do MERCOSUL no período de transição: hipóteses, alternativas e cenários*, FUNCEX, mimeo., março 1992.

NOGUEIRA BATISTA, P. “*Proposta Gore é vaga: opção preferencial dos EUA é pelo México*”. *Carta Internacional*, (11), jan. 1994.

PEÑA, F. “*MERCOSUR e Nafta: dos realidades hemisféricas*”. *Contribuciones*, 10, (2), CIEDLA, 1993.

\_\_\_\_\_. “Pré-requisitos políticos e econômicos da integração”, *Política Externa*, vol. I, nº 2, set. 1992.

RICUPERO, R. *A diplomacia do desenvolvimento (1930-1989)*.

SCHMITTER, P. “*Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional: lecciones del Cono Sur de América Latina*”, *Estudios Internacionales*, oct-dec. 1989.

SEITENFUS, Ricardo. “A cooperação argentino-brasileira: significado e perspectivas”. *Lua Nova*, CEDEC, SP, nº 18, set. 1989, pp. 107-126.

WEFFORT, Francisco. “A América errada”. *Lua Nova*, CEDEC, SP, nº 21, set. 1990, pp. 5-40.

YOUNG, Oran. *International Cooperation*, Cornell University Press, 1989.