

EMBAIXADA DO BRASIL EM YANGON

RELATÓRIO SIMPLIFICADO DE GESTÃO

EMBAIXADOR ANTONIO JOSÉ MARIA DE SOUZA E SILVA

Transcrevo versão simplificada do relatório de gestão:

Ao assumir a chefia da Embaixada do Brasil em Yangon, em dezembro de 2016, Myanmar ainda vivia a efervescência dos novos tempos de abertura democrática, e nutria enormes expectativas com o governo de Aung San Suu Kyi, que se iniciara havia apenas 8 meses, resultado das primeiras eleições gerais em 60 anos, sob a égide da nova constituição, promulgada em 2012.

2. Nesse contexto, o relato que ora apresento traz considerações gerais de minha atuação à frente do posto, durante quase 4 anos, a partir das observações extraídas dos múltiplos contatos que travei, das expectativas que identifiquei diante dos imensos desafios que o país enfrenta e da natureza das interações com outros países da região. Este relatório também é orientado pela forma como o Brasil é aqui percebido, e o escopo que poderá alcançar a nossa presença em Myanmar, considerando vários fatores, como o intrínseco reconhecimento mútuo, a distância e as enormes diferenças culturais, inclusive a virtualmente intransponível barreira linguística. Recordo, a propósito, que a embaixada foi instalada há dez anos, e fui o terceiro a ter a honra de chefiá-la.

3. O relato aborda os principais aspectos da evolução da situação, principalmente a tempestade política que se abateu sobre o país, a partir das violentas ações das Forças de Defesa ("Tatmadaw") contra a minoria rohingya, estabelecida do estado do Arracão ("Rakhine"), no noroeste, limítrofe com Bangladesh. A crise desencadeada pelo nível de violência empregada gerou forte reação da comunidade internacional, com severas consequências para a economia, e afetou gravemente a imagem de San Suu Kyi como ícone da democracia, dos direitos humanos e de líder da reinserção de Myanmar no concerto dos países.

Cooperação técnica

4. Coincidentemente, no dia seguinte a minha chegada a Yangon, tive a satisfação de participar da cerimônia de finalização da primeira fase do projeto de cooperação técnica desenvolvido pelo Instituto Butantã/Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e os ministérios locais da Indústria e da Agricultura, Pecuária e Irrigação, com o objetivo de aprimorar a metodologia e técnicas para a produção de soro antiofídico. A presença do presidente do Butantã emprestou grande visibilidade à ocasião, com ampla divulgação na imprensa. O próprio presidente da República de Myanmar, três semanas depois, por ocasião da entrega das credenciais, perguntou-me sobre o projeto, ao qual atribuía especial importância, uma vez que se estimavam em cerca de 5 mil por ano as mortes

causadas por picadas de cobra no país. A segunda fase do projeto deveria ser implementada no transcurso deste ano, não fosse a pandemia de coronavírus.

5. Ainda na agenda da cooperação técnica, estão avançadas as negociações da ABC com o Ministério do Trabalho, População e Imigração (MOLIP) de Myanmar para a conformação de projeto de cooperação na área de estatísticas laborais. Vale registrar, a propósito, a ida ao Brasil, patrocinada pela ABC em 2018, de missão técnica do MOLIP para visita ao IBGE, com vistas à capacitação na área de censo laboral. O projeto deverá ser desenvolvido com auxílio da Fundação João Pinheiro, entidade de apoio técnico do governo de Minas Gerais. Ressalto, entretanto, que novamente a pandemia provocou a postergação dos entendimentos.

6. Cabe registrar, também, as duas visitas realizadas ao Brasil pelo ministro dos Recursos Naturais e da Conservação Ambiental, em 2017 e 2018, para participar de conferências internacionais. Por sugestão minha, foi organizado programa paralelo de visitas de trabalho. Isso permitiu que constataste 'in loco' a diversidade, escopo e excelência de algumas políticas públicas desenvolvidas no Brasil, com possibilidade de virem a ser reproduzidas ou adaptadas às especificidades de Myanmar. Ficou patente o seu interesse por explorar as perspectivas para cooperação, inclusive trilateral, em especial com agências da ONU, cujas áreas seriam, em um primeiro momento: (a) alimentação escolar, via Programa Mundial de Alimentos (PMA); (b) monitoramento florestal, via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e (c) combate ao trabalho infantil, via Organização Internacional do Trabalho (OIT).

7. Sem dúvida, a cooperação técnica, em particular, com a transferência de conhecimento, é um vigoroso instrumento tanto para promover o desenvolvimento como para forjar maior e mais fluida interlocução entre países. A ABC dispõe de experiência acumulada para uma atuação segura e eficaz nessa construtiva vertente da diplomacia. Todas as tratativas mencionadas circunscrevem-se ao Acordo de Cooperação Técnica Brasil - Myanmar, assinado em 2013, que entrou em vigor em 2018, após cumprimento dos requisitos internos em ambos países.

Comércio

8. As relações comerciais bilaterais são modestas e tradicionalmente superavitárias para o lado brasileiro, como fica patente pelos resultados verificados no primeiro semestre deste ano. A corrente de comércio foi de USD 27,4 milhões, o que representa redução de 32,2% em comparação ao primeiro semestre de 2019 (USD 40 milhões). Nesse período, enquanto as exportações brasileiras caíram 37,4% (de USD 34,5 milhões de janeiro a junho de 2019 para USD 21,8 milhões), as importações provenientes de Myanmar mantiveram-se em valor idêntico ao do primeiro semestre de 2019 (USD 5,6 milhões). Assim, de janeiro a junho do corrente, o superávit comercial do Brasil foi de USD 16,2 milhões, queda de 44% em relação ao mesmo período de 2019 (USD 28,9 milhões).

9. Pude testemunhar que o processo de abertura econômica em Myanmar tem sido consideravelmente mais lento do que o de abertura política. A representatividade do comércio

internacional em relação ao PIB é de 48%, muito abaixo da maioria dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN): Singapura (326%), Vietnã (208%), Malásia (131%), Camboja (125%), Tailândia (123%), Brunei (94%), Filipinas (76%) e Laos (75%), segundo dados do Banco Mundial (somente a Indonésia, com 43%, tem valor abaixo daquele de Myanmar dentre os países da ASEAN).

10. O país ainda retém práticas protecionistas herdadas do regime militar e decisões acerca do grau de abertura comercial costumam ser tomadas por diferentes agentes, tanto governamentais como da iniciativa privada. Estes últimos costumam ser ciosos de concorrência externa e ávidos pela proteção do mercado nacional. Nesse sentido, entrou em vigor, no início de julho de 2020, a chamada "Law of Protection from Increased Import Volume", com o objetivo de "proteger pequenas e médias empresas nacionais e controlar o volume de produtos importados sem necessidade", de acordo com o presidente da Associação Industrial de Myanmar.

11. As restrições às importações serão efetivadas por meio de aumento de tarifas e aplicação de quotas. As decisões serão tomadas por comitê composto por membros do Ministério do Comércio e de instituições privadas. Combustíveis, veículos, materiais de construção e alimentos deverão ser os setores mais afetados pela nova lei. No entanto, o grande contingente populacional (mais de 54 milhões de pessoas) e a crescente renda per capita fazem que o mercado local apresente atrativos e alto potencial a ser explorado por exportadores brasileiros a médio e longo prazo.

12. Não obstante esse pano de fundo restritivo, empenhei-me em ações diretas e pessoais em favor de empresas brasileiras. Merece registro o apoio estendido aos representantes da Embraer e à proposta de financiamento que apresentaram às autoridades locais para a venda de cinco aeronaves modelo E-190. Nesse esforço, reuni-me três vezes com o ministro dos Transportes e Comunicações, a quem está subordinada a administração da Myanmar National Airlines, que já detém dois modelos 190 com cerca de dez anos de uso. Conversei também com o ministro das Finanças sobre a questão do financiamento em si. Embora as tratativas se mostrassem promissoras, acredito que as negociações Embraer-Boeing possam ter afetado a evolução dos contatos com a parte myanmarese, que parecem ter sido interrompidos.

13. Tem sido nossa preocupação, também, reverter a notável ausência da pauta exportadora brasileira de produtos cárneos em geral. Assim, com o objetivo de abrir o mercado local para esses produtos, foi realizada, em março último, missão da adida agrícola em Bangkok a Yangon e à capital Nay Pyi Taw. Além de propiciar a divulgação da qualidade e da segurança dos produtos agropecuários brasileiros, aproveitou-se a visita de trabalho para dar início às negociações para a aprovação de sete certificados sanitários e fitossanitários preparados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) — todos já estão aprovados, com exceção daquele relativo à exportação de embriões de bovinos e bubalinos 'in vivo' e 'in vitro', ainda em negociação. Trata-se de significativo passo para pavimentar o caminho das exportações desses produtos para Myanmar.

14. Os principais produtos da pauta exportados pelo Brasil têm sido farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos), farinhas de carnes e outros animais, correspondendo a 72% do total (USD 15,6 milhões). Em seguida, farelos de soja (categoria geral),

com USD 1,5 milhão (7,1% do total). As exportações desses produtos apresentaram crescimento de mais de 1000% em relação ao primeiro semestre de 2019, quando somaram cerca de USD 87 mil. Os produtos são utilizados no preparo de ração animal, especialmente para suínos e aves. Cabe registrar, a propósito, que ao contrário do que ocorreu com o açúcar brasileiro em 2016 e 2017 (quando houve extraordinário aumento das exportações do Brasil para Myanmar, em torno de USD 180 milhões), não há indícios de que a soja proveniente do Brasil seja reexportada para a China. Apesar de haver produção local, a importação do farelo é mais vantajosa economicamente, já que a soja local é exportada ainda na forma de grãos devido a limitações da indústria de beneficiamento no país. Como não há expectativa de que a produção local de soja possa suprir a crescente demanda, as importações do produto devem permanecer elevadas. O terceiro item mais exportado para Myanmar foi o de calçados, correspondendo a 6,8% do total do primeiro semestre (USD 1,4 milhão). O quarto e quinto lugar corresponderam a, respectivamente, "pneus de borracha, bandas de rodagem intercambiáveis, flaps e câmaras de ar para rodas" (5,3% do total, equivalendo a USD 1,15 milhão e apresentando variação negativa de 39%) e "café torrado, extratos, essências e concentrados de café" (5,2% do total, totalizando USD 1,14 milhão, com decréscimo de 73%). A exemplo da soja, a demanda por café é muito superior à produção local, fazendo com que o mercado myanmarenses continue atraente para exportadores brasileiros.

15. No que tange às importações pelo Brasil, "pneus de borracha, bandas de rodagem intercambiáveis, flaps e câmaras de ar para rodas" foi o principal item, no valor de USD 1,6 milhão, o que corresponde a 30% do total. "Casacos femininos e infantis, capas, jaquetas, ternos, calças, shorts, camisas, vestidos e saias, roupa interior, roupa de dormir e artigos semelhantes de tecidos, de malha" foi a segunda categoria mais importada, equivalendo a 22% do total (USD 1,2 milhão, variação positiva de 8,5%). "Calçados" (15% do total, USD 816 mil e crescimento de 2,6%) e "partes e acessórios de veículos automotivos" (6,6% do total, USD 367 mil, decréscimo de 38%) ficaram, respectivamente, na terceira e quarta colocações do rol de produtos importados pelo Brasil.

16. A expressiva queda nas exportações brasileiras, bem como a estagnação das importações provenientes de Myanmar, decorrem em grande parte da atual crise econômica provocada pela pandemia do novo coronavírus. Tais resultados contrastam com os números obtidos ao longo de 2019: corrente de comércio de USD 69,8 milhões, com variação positiva de 49,8% em relação a 2018; exportações brasileiras de USD 55,5 milhões (aumento de 41,2%) e importações de produtos myanmarenses de USD 14,3 milhões (aumento de 95,9%). É de se esperar, assim, a retomada da tendência de crescimento do intercâmbio bilateral quando a crise sanitária estiver superada.

17. A balança comercial de Myanmar, em grandes números, pode ser resumida da seguinte forma: em 2019, apresentou déficit de USD 6,6 bilhões, com exportações totais de USD 19,6 bilhões e importações USD 25,9 bilhões. A título de comparação, o déficit comercial em 2018 foi de USD 2,6 bilhões e, em 2017, USD 5,3 bilhões. O principal produto da pauta são os hidrocarbonetos, que correspondem a cerca de 30% do total das exportações anuais. Os principais parceiros comerciais são China, Tailândia e Singapura, responsáveis por cerca de 75% do total do volume das transações.

18. Registro, finalmente, não haver investimentos diretos brasileiros em Myanmar, embora o atual processo de abertura econômica apresente potencial atraente, especialmente nos setores de infraestrutura dos transportes (rodovias, portos, aeroportos) e de energia (geração e distribuição). Alguns dos principais atrativos são o mercado interno em crescimento, os recursos naturais abundantes (petróleo, gás natural, pedras preciosas, estanho, ouro, madeiras), as terras férteis e a localização estratégica entre a China e a Índia.

Política

19. Embora eleito com inquestionável maioria dos votos e desfrutando de imenso prestígio internacional, o partido Liga Nacional pela Democracia (NDL), que formou o governo de Aung San Suu Kyi, não cumpriu as promessas de campanha. Entre as principais estavam a negociação de acordo de paz e reconciliação nacional ("Panglong"), a reforma da Constituição para estabelecer regime democrático pleno e a promoção do desenvolvimento econômico e social. No período entre 2015 e 2016 o país vivia momento de inflexão na sua história recente: a oportunidade de construir um regime democrático pleno com uma economia de mercado, cercado de esperanças e otimismo, após uma sombria trajetória de 50 anos, marcada por sucessivos regimes de exceção.

20. Entretanto, para avançar nesses objetivos, San Suu Kyi teria de superar obstáculos delicados: (a) o compartilhamento do poder com as Forças de Defesa (o "Tatmadaw"), cujo compromisso com o processo de paz e com a transição democrática é questionável; (b) as reivindicações, — muitas delas genuínas — dos mais de 20 diferentes Grupos Étnicos Armados (EAO), que contam com largo histórico de insubmissão ao poder central e expressivo poder econômico oriundo de economias diversas, até mesmo algumas ilegais; e (c) a influência política e popular de vertentes nacionalistas e intolerantes do budismo. Ainda em seu primeiro ano de governo, em outubro de 2016, ocorreu o primeiro ataque armado contra três postos policiais por integrantes da Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA); em agosto de 2017 ocorreu um segundo. Desta feita, foram atacados 30 postos policiais, o que desencadeou violentíssima reação das forças de segurança, da qual resultou o êxodo de cerca de 750 mil rohingyas em busca de segurança no vizinho Bangladesh.

21. Essa crise humanitária, sem precedentes em Myanmar, tem pontuado e comprometido a dinâmica do relacionamento bilateral. Tenho observado que a crise no Arracão passou a concentrar boa parte da atenção internacional sobre Myanmar, sendo o tema que mais consome tempo e energia do próprio governo. A minoria étnica rohingya (muçulmana), instalada no Arracão há séculos, nunca foi contemplada com os títulos de cidadania. Pelo contrário, em 1982 foi editada lei que lhes cassava os registros de trabalho, tornando-os definitivamente apátridas. Não há, portanto, vontade política para incorporar os rohingya ao tecido nacional. A minoria rohingya sempre foi discriminada, sem acesso aos serviços do Estado, como escola e saúde, além de proibida de circular entre vilarejos sem autorização expressa da polícia.

22. A injustificável e desmedida violência empregada contra as populações rohingya tem sido vigorosamente criticada pela comunidade internacional e denunciada no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Além disso, a postura "negacionista" do governo, inclusive o total silêncio de San Suu Kyi sobre o ocorrido, levaram os grandes parceiros de desenvolvimento, americanos e europeus, a redobrar suas críticas e indignação, adotando sanções, sejam elas econômicas ou contra militares de alta patente que teriam responsabilidade sobre as forças de defesa que atuaram no Arração. Só em maio de 2018, quando a conselheira de Estado de Myanmar recebeu delegação de membros do Conselho de Segurança da ONU, verificou-se alguma inflexão na posição do governo em relação à estratégia para lidar com a crise humanitária e possível retorno dos refugiados rohingya. Anunciou-se, em junho de 2018, a assinatura de Memorando de Entendimento entre o governo de Myanmar, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para preparar a repatriação dos refugiados rohingya em Bangladesh.

23. Ainda não há elementos para crer que Myanmar possa receber de volta os cerca de 800 mil rohingya em condições "voluntárias, dignas e seguras" no curto prazo. Dessa forma, parece correta a posição assumida pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, sobretudo em relação à necessidade de investigação e punição dos perpetradores de violência e de criação de condições para garantir direitos básicos e liberdade de circulação aos rohingya, a começar pelos cerca de 300 mil que permaneceram em Myanmar. Mudanças estruturais dificilmente poderão ocorrer repentinamente, sobretudo levando-se em conta a grande difusão entre a população de Myanmar do sentimento anti-rohingya. Nesse contexto, condenações, sanções e recusa ao diálogo apenas deverão empurrar Myanmar novamente para o isolamento, sem garantias de melhora no respeito aos direitos humanos. Dessa forma, a defesa dos direitos humanos no âmbito internacional não é incompatível com a compreensão das complexidades no terreno e da importância de manutenção do engajamento político com o governo local, tanto na sua vertente civil quanto na militar.

24. Paralelamente, o governo de Myanmar tem como prioridade equacionar o que é considerado o conflito interno mais longo em vigor no mundo, desde a independência do país, em 1948. Trata-se do tema mais complexo para o pleno desenvolvimento nacional, com desdobramentos de ordem política, militar e econômica. O conflito tem raízes muito profundas: a maioria étnica bamar na planície central (ou no delta do rio Ayeyarwady) sempre foi o centro civilizacional da área, com sucessivos impérios que lograram manter-se independentes dos grandes vizinhos (Índia e China) até a colonização britânica no século XIX. Enquanto isso, nas montanhas que circundam a planície central, existiam pequenos reinos, às vezes em guerra, mas na maior parte do tempo em algum sistema de dependência do poder central, de modo a garantir-lhes certa autonomia em troca de tributos e lealdade. Nesse período, a economia era rural. Privilegiava-se a planície abundante em recursos hídricos, enquanto nas montanhas vivia-se de subsistência em pequenas comunidades semi-nômades. A descoberta e exploração de recursos naturais (jade, ouro, rubi, madeira e gás natural) pelos colonizadores britânicos nas montanhas alterou significativamente o cenário econômico, sendo hoje fundamental para o governo central a exploração desses recursos nas suas franjas, habitadas por minorias étnicas.

25. Dessa forma, após décadas de conflito interno, que muitas vezes serviram como justificativa para a manutenção de regimes de exceção, na década de 1990 começou a haver gradual distensão. O Acordo Nacional de Cessar-Fogo (NCA), assinado em outubro de 2015 pelo Tatmadaw e por oito das cerca de 20 organizações étnicas armadas (EAO) reconhecidas, foi o passo determinante para propiciar as condições necessárias para o diálogo mais fluido e construtivo.

26. Assim, desde o início do mandato da Liga Nacional pela Democracia (NLD), em março de 2016, apesar de o assunto ser declaradamente a principal prioridade do governo, o ritmo de progresso é desacelerado. Para muitos analistas, esse arrefecimento deve-se à inabilidade do governo civil em conduzir diálogos concretos ou atender a reivindicações das EAO. Muitas vezes os negociadores civis parecem atuar como mediadores em um conflito entre o Tatmadaw e as EAO, sem reconhecer que o processo negociador é tanto militar quanto político, no qual um dos objetivos centrais é a constituição de estado federal e democrático.

27. O agravamento da conjuntura conflitiva no Arração minou as expectativas favoráveis à realização de conferência de paz em 2019, mas está prevista a realização do evento em agosto próximo. Embora o mandato da conselheira de Estado Aung San Suu Kyi não tenha sido marcado pelo entendimento com os EAO, observa-se que o governo vinha empenhando sérios esforços nos bastidores com vistas a reunir no marco da conferência de paz de Panglong os dez grupos armados signatários do acordo nacional de cessar-fogo de 2015. A intenção declarada do governo é lograr a adesão dos demais EAO ao acordo nacional de cessar-fogo, definir plano de ação para negociações no período pós-eleitoral e estabelecer princípios gerais para um futuro regime federalista de governo.

28. Quanto às eleições gerais em 8 de novembro próximo, Aung San Suu Kyi anunciou oficialmente a decisão de seu partido, o NDL, de concorrer. Recorde-se que as eleições de 2015 foram as primeiras eleições livres no país após mais de meio século de regime militar. Dos 624 assentos nas duas câmaras (Amyotha Hluttaw, Câmara Alta, e Pyithu Hluttaw, Câmara Baixa), o NLD conquistou ampla maioria parlamentar: 390 cadeiras, enquanto o USDP conquistou 117. Para as eleições de 2020, dados da Comissão Eleitoral indicam que dos 97 partidos políticos registrados em Myanmar, 79 confirmaram que entrarão na disputa. Espera-se que mais de 37 milhões de eleitores compareçam às urnas. É aguardada vitória do NDL, liderado por San Suu Kyi, mas não com o mesmo desempenho verificado no pleito de 2015.

29. Na esfera bilateral, cabe registrar a realização da III Reunião de Consultas Políticas de Alto Nível em Nay Pyi Taw, em agosto de 2018. A delegação brasileira foi chefiada pelo então subsecretário-geral para Ásia e Pacífico, embaixador Henrique da Silveira Sardinha Pinto. Pelo lado myanmarenses, a chefia esteve a cargo do secretário permanente dos Negócios Estrangeiros (MoFA), Myint Thu. Do lado de Myanmar participaram 24 representantes de diferentes departamentos da chancelaria e de nove outros ministérios.

30. Essa reunião marcou o primeiro encontro de autoridade brasileira com a líder de fato do país, Aung San Suu Kyi, e permitiu diálogo privilegiado sobre os desafios e perspectivas para o país, sem evitar assuntos sensíveis, como direitos humanos e a situação dos refugiados rohingya.

31. Desse reconhecimento poderá resultar novas oportunidades para o comércio, ampliação das iniciativas de cooperação Sul-Sul e garantia de influência política do Brasil no médio e longo prazo no país. Julgo que a iniciativa reforçou a percepção do Brasil como ator global, engajado e interessado nos mais diversos temas, com disposição para cooperar com Myanmar na superação dos desafios do desenvolvimento socioeconômico, sem viés intrusivo nos assuntos internos do país.