

Inserção internacional do Brasil

Samuel Pinheiro Guimarães

1. Estrutura e dinâmica do sistema internacional

A análise dos eventos e das ações que, em seu conjunto, constituem a política internacional e, em consequência, a definição da estratégia de inserção internacional do Brasil dependem, em grande medida, da visão que o analista, acadêmico ou político, faz, de um lado, da estrutura, da dinâmica e das tendências do sistema internacional e, de outro lado, das características e dos desafios da sociedade brasileira.

As visões sobre a *estrutura* básica do sistema internacional podem ser classificadas de acordo com os tipos de atores que se considera existir no sistema. As visões mais tradicionais, em geral denominadas de realistas, consideram que os Estados seriam os únicos atores do sistema internacional. Em oposição radical a essa visão, certas teorias modernas consideram que os Estados têm influência decrescente no sistema internacional, que as fronteiras tendem a desaparecer, e que os atores relevantes, com poder efetivo, seriam cada vez mais as megaempresas e, eventualmente, as ONGs. Teorias intermediárias reconhecem a existência de novos atores, como as ONGs, as agências internacionais e as megaempresas, mas consideram que os Estados continuam a ser os atores mais relevantes, devido à sua atribuição essencial, que não pode ser transferida aos demais atores, de construir e sancionar as ordens jurídicas internas de cada país e de negociar com outros Estados e fazer executar acordos internacionais que, em seu conjunto, constituem a moldura institucional, a ordem mundial, em que atuam os Estados e os outros atores.

As visões dos analistas sobre a *dinâmica* do sistema internacional se distinguem principalmente pela sua apreciação a respeito do objetivo das múltiplas relações que os Estados e demais atores mantêm entre si, dos benefícios que derivam dessas relações e da distribuição desses benefícios entre os diversos atores.

Uma primeira visão da dinâmica internacional considera que os Estados soberanos (com a participação maior ou menor de outros atores) tendem à construção de uma sociedade internacional pacífica e equânime, em que todos os Estados e sociedades teriam a ganhar e que, para alcançar tal resultado, seria essencial que se estabelecessem laços de interdependência de toda ordem, em especial econômica, entre os países e que se procurasse dissolver progressivamente as fronteiras econômicas entre os Estados e até mesmo as fronteiras políticas e, portanto, militares entre eles. A dinâmica internacional

poderia ser caracterizada como um jogo de soma positiva, em que todos os Estados ganhariam, senão ao mesmo tempo, pelo menos ao final do processo.

A segunda visão da dinâmica internacional a caracteriza como um processo de disputa acirrada entre os Estados (e outros atores) pela distribuição da riqueza e do poder mundial. Nessa dinâmica, a negociação de normas, a disputa política, as tensões e os conflitos armados derivariam da necessidade de proteger mercados, investimentos, as vias de acesso a matérias-primas vitais e as estruturas políticas e jurídicas que com elas se relacionam. A sociedade internacional seria, assim, altamente competitiva e inclinada ao conflito, o qual deixaria de existir apenas em situações de submissão ou graças à ação de uma potência hegemônica magnânima. Essa visão se fundamenta na história moderna do sistema internacional, sistema este que esteve organizado até muito recentemente em impérios coloniais, formais ou informais, na assimetria óbvia de poder entre os Estados e no processo de concentração de riqueza, inerente ao capitalismo, tanto no plano doméstico como internacional. Segundo essa visão, a dinâmica internacional se caracterizaria por ser um jogo de soma zero em que os benefícios e vantagens que certos Estados (e certos outros atores) ganham, correspondem a perdas simétricas de outros atores.

Uma terceira visão da dinâmica internacional apresenta o sistema como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não-estatais), em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento. O sistema e a dinâmica internacionais, portanto, seriam permanentemente caracterizados pela existência simultânea de múltiplas situações de paz, de cooperação, de tensão e de conflitos armados, estes periódicos e localizados (excepcionalmente globais), dependendo da evolução das relações de forças, em especial entre os Estados, a qual é essencialmente dinâmica.

Em qualquer uma dessas visões da estrutura e da dinâmica do sistema internacional, mas em especial na terceira, isto é, na que considera ser o sistema internacional um sistema com múltiplos atores em que os Estados têm uma posição central e essencial em uma teia complexa de relações, visão que parece melhor refletir a realidade, a política exterior de um país deve ter como seu objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de terceiros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional. Como esses interesses são políticos, militares e econômicos, a política exterior está intimamente vinculada, em uma inter-relação ativa, com a política de defesa nacional e com a estratégia geral de desenvolvimento econômico e político as quais, de um lado, ela deve auxiliar o Governo do momento a formular e, de outro lado, a executar, sempre com base nos princípios constitucionais e legais.

1.1. Estrutura e tendências do sistema internacional

A estrutura atual do sistema internacional pode ser descrita como formada por um reduzido núcleo de Grandes Potências econômicas, que concentram em seu conjunto mais de 80% do PIB e da capacidade tecnológica e científica mundial; de um núcleo de Grandes Potências políticas, que se situam no centro das estruturas de decisão, as quais controlam, em especial o Conselho de Segurança das Nações Unidas; de um núcleo de grandes Potências militares, que detêm o arsenal e dominam a tecnologia mais avançada das armas de destruição em massa e dos seus vetores de lançamento, e também os maiores estoques de armas convencionais sofisticadas. Algumas Grandes Potências fazem parte desses três núcleos de poder, mas nem sempre isso ocorre, como demonstram os casos da Alemanha, do Japão, da China e da Rússia. Essas Grandes Potências se confrontam com uma miríade de pequenos, médios e micro Estados, em geral ex-colônias, que não são relevantes nem pelo seu poder econômico, nem político, nem militar, e com um reduzido número de grandes Estados da periferia, que dispõem de territórios, populações e estoques de capital acumulado significativos e que têm relevância regional, tais como o Brasil, a Argentina, a África do Sul, a Índia, o Irã, a Coreia, a Indonésia etc.

Entrelaçando todos esses Estados – as Grandes Potências, a miríade de médios, pequenos e micro Estados e os grandes Estados da periferia – há uma teia de megaempresas multinacionais, que atuam nas mais diversas áreas comerciais, industriais e financeiras, uma rede de acordos econômicos, políticos e militares, e um sistema de agências e “regimes” internacionais. Essas agências e “regimes”, mais ou menos formalmente organizados e estruturados, estão permanentemente promovendo a negociação de normas internacionais, providas ou não de sanção, e “administrando-as” nas mais diversas áreas das relações entre Estados e megaempresas, processos de negociação e de administração que são profundamente influenciados pelos objetivos estratégicos das Grandes Potências, em especial pela estratégia internacional dos Estados Unidos da América.

Nessa megaestrutura do sistema internacional podem ser identificadas algumas de suas *principais tendências*: a aceleração do progresso científico e tecnológico e a restrição à sua difusão por motivos empresariais e militares; a reorganização das empresas, dos mercados e das organizações militares; a reorganização territorial; a integração dos mercados mundiais e sua crescente oligopolização; a concentração de poder econômico, político, militar e ideológico no centro do sistema mundial; o persistente esforço de normatização com o objetivo de consolidar juridicamente esta concentração de poder e, finalmente, a crescente multipolaridade do sistema mundial.

A principal tendência do sistema internacional é a contínua *aceleração do progresso científico e tecnológico* e a forma nova como esta aceleração se verifica.

Segundo algumas estimativas necessariamente muito imprecisas, o estoque de conhecimento científico e tecnológico vem dobrando a cada sete a dez anos. As causas desse fenômeno são, primeiro, os gigantescos volumes de recursos alocados por governos e empresas para a formação de cientistas e para a realização de programas de pesquisa. Em segundo lugar, o número de cientistas e tecnólogos que hoje estão em atividade é maior do que a soma de todos aqueles que já viveram. Terceiro, a organização de forma científica e “industrial” dos programas de pesquisa e a crescente disponibilidade de supercapacidade de processamento de informações e de simulação. Quarto, a extensa e intensa troca de informações em nível mundial que se verifica entre cientistas e pesquisadores. Essa aceleração do progresso vem ocorrendo principalmente nos campos da tecnologia da informação, das telecomunicações e na biotecnologia e engenharia genética. As inovações nesses campos estão na base da ampla reorganização ora em curso do sistema produtivo e do sistema militar.

A *reorganização do sistema produtivo civil* vem se realizando no plano dos processos produtivos físicos e dos métodos gerenciais das empresas, por meio da substituição de processos eletromecânicos por eletro-eletrônicos, da automação de procedimentos, de miniaturização, do controle de estoques e do fluxo de produção e da “individualização” da produção. No âmbito das estruturas dos mercados se realiza um movimento de fusão de empresas, de absorção de empresas, de fragmentação de cadeias produtivas por distintos territórios nacionais, de utilização de estratégias de *global sourcing*, em um processo que contribui (sem ser a única causa) para a formação de *mercados globais oligopolizados*. O impacto da biotecnologia e da engenharia genética, que ainda não se verificou plenamente, será, todavia, extraordinário e de conseqüências não totalmente previsíveis, mas que podem vir a alterar profundamente os processos produtivos agrícolas, as vantagens comparativas tradicionais e os fluxos do comércio mundial, e a expectativa de vida humana saudável, tendo levantado questões éticas ainda não resolvidas, como a da clonagem de seres humanos.

O progresso científico e tecnológico causa profundo impacto no desenvolvimento da *produção de armas*, das técnicas e equipamentos de espionagem, das técnicas de combate e da doutrina militar. São as mesmas três áreas da tecnologia da informação, das telecomunicações e da biotecnologia que provocam os maiores impactos, levando à automação e miniaturização de armas, à colocação de armas no espaço, à utilização de satélites para obtenção de informações em grande escala e de megacomputadores para seu processamento, e à simulação informatizada para desenvolvimento de novas armas etc. O desenvolvimento de armas químicas e biológicas ocorre de forma ultra-secreta, inclusive devido à maior facilidade de seu possível uso por organizações terroristas ou por Estados médios.

Tanto o progresso científico e tecnológico como a reorganização produtiva civil e militar têm forte influência (sem serem a única causa) de amplo movimento de *reorganização territorial*. Do lado da fragmentação de Estados, a emergência para a arena política aberta de reprimidas rivalidades históricas entre grupos étnicos e religiosos que conviviam em um mesmo Estado e que, inclusive pela maior difusão de informações, pela urbanização, pelo acesso a armamentos, pelo fim do sistema bipolar de “contenção de conflitos” decidiram e foram estimulados a lutar pela autonomia, levou à fragmentação política e econômica de Estados, como foi o caso da ex-Iugoslávia. O caso mais importante de desintegração política foi sem dúvida o da União Soviética, mas há numerosos movimentos de natureza separatista ou autonomista nos mais diversos continentes, em países altamente desenvolvidos (Espanha, Inglaterra, Canadá, Itália) e subdesenvolvidos (Índia, Indonésia, China). Do lado da integração, a emergência de economias crescentes de escala e de escopo em muitos setores de produção e a formação de megaempresas levou Estados de menor dimensão a procurarem integrar seus mercados, criando normas estáveis e comuns para a atividade econômica para estimular a organização de empresas mais competitivas no mercado interno e internacional. Há muitos exemplos de esquemas de integração econômica, de diversos graus de profundidade, tais como a União Européia, o NAFTA, o Mercosul, o CER etc, porém poucos de integração política, sendo, porém um deles de extraordinária importância, que é a União Européia. Alguns casos recentes de integração política representam a “reversão” da divisão artificial anterior de países, como foram os casos do Vietnã e da Alemanha e, no futuro, possivelmente, da Coreia.

Como resultado dessas tendências, ocorre um extraordinário processo de *concentração de poder* econômico, tecnológico, político, militar e ideológico, no plano internacional, mas também dentro de cada país, seja ele desenvolvido ou subdesenvolvido. A concentração de poder econômico pode ser constatada pelo aumento das diferenças de renda e de riqueza mundial entre Estados nos últimos 20 anos, e dentro de cada Estado, seja ele desenvolvido ou não. A concentração de poder científico e tecnológico pode ser aferida pelo número de artigos científicos publicados e pelo número de patentes solicitadas e registradas, por país, e dentro de cada país pelas diferentes possibilidades de acesso ao uso de tecnologias mais avançadas entre distintos setores da população. Do ponto de vista político internacional, a concentração de poder se verificou no seio da ONU, principal organismo político internacional, pela “desaparição” na prática da Assembleia Geral, organismo de natureza democrática, e pela concentração de poder no Conselho de Segurança, cuja natureza é oligárquica. No campo militar, a concentração de poder se verificou pela consolidação jurídica dos privilégios militares das Grandes Potências não só para desenvolver e deter o conhecimento e a produção de armas de destruição em massa, mas também para promover o

desarmamento dos países da periferia. O episódio da criação da Organização de Proibição das Armas Químicas é uma exceção a este processo e suas características não-assimétricas talvez tenham sido possíveis devido ao receio do uso desse tipo de armas, as quais são mais difíceis de detectar e mais “acessíveis” a grupos terroristas e a Estados subdesenvolvidos. Também foi uma exceção ao processo de concentração de poder militar a ascensão e o reconhecimento da Índia e do Paquistão como potências nucleares de fato, na esteira dos atentados de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono. O poder ideológico se concentra pela transformação das empresas de comunicação em megaempresas multinacionais que detêm o controle da difusão de visões interpretativas do mundo e de situações específicas. Essas interpretações são, em geral, elaboradas por ideólogos nas universidades e por estrategistas nos organismos da Administração dos Estados Unidos, e, posteriormente, difundidas pelas agências internacionais e propagadas no centro e na periferia por acadêmicos e pela mídia. O cinema e a televisão (esta como meio de difusão) exercem papel fundamental no processo de formação do imaginário, de difusão do status “adequado” de vida e de consumo, e das atitudes existenciais “corretas” dos indivíduos, em especial, mas não somente, no Ocidente. A “democratização” da difusão e do acesso a informações que estaria sendo causada pela Internet representa principalmente uma aceleração e uma expansão daquele processo de concentração e, em muito menor escala, a possibilidade de desconcentração de poder ideológico, pelo menos até o momento.

Uma outra tendência do sistema internacional, que se relaciona com as anteriores, vem a ser a *reincorporação de países ex-socialistas* e setores da economia de países capitalistas ao sistema global. Por força dos eventos da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Bolchevique, da Grande Depressão, da Segunda Guerra Mundial, da Revolução Chinesa, da descolonização, do conflito Leste-Oeste, o sistema capitalista se havia fragmentado. Os mercados globais tinham deixado na prática de existir na medida em que as megaempresas, que atuam nesses mercados, tinham deixado de poder agir em certos países (socialistas) e em certos setores das economias de países periféricos (mas também de certos países centrais) que tinham se tornado reservados a empresas estatais ou a empresas privadas nacionais. Com a queda do Muro de Berlim (1989), a desintegração da União Soviética (1991), a contra-revolução ideológica neoliberal a partir de 1979/80 e o desprestígio do Estado como agente econômico, surgiu oportunidade única para as Grandes Potências, lideradas pelos Estados Unidos, de “abrir” as economias ex-socialistas e os setores das economias periféricas à ação das megaempresas multinacionais. E isto se verificou por meio da inclusão de “condicionalidades” nos processos de renegociação de dívida externa e de reorganização das “economias em transição”, sob a supervisão de agências internacionais, que levaram à adoção de programas econômicos de cunho neoliberal com o objetivo de reduzir a ação do Estado, desregulamentar e abrir a

economia a bens, serviços e capitais estrangeiros, reformar as instituições econômicas e a própria legislação. Esse processo de reincorporação de áreas, ou de *globalização*, i.e. de formação de mercados globais, veio a ser responsável, em parte, pela extrema vulnerabilidade de quase todos os Estados da periferia aos movimentos especulativos de capital internacional (e nacional), que levaram a sucessivas crises de pagamentos em países como o México (1994), a Tailândia (1997), a Rússia (1998), o Brasil (1999) e em dezembro de 2001 ao sensacional e trágico naufrágio da economia e do sistema político argentino.

Diante do insucesso dos programas neoliberais de desregulamentação dos mercados e de redução do Estado em especial nos países da periferia e países ex-socialistas, onde a instabilidade social, a exclusão, a violência, a vulnerabilidade externa e a corrupção se agravaram, mas também nos países desenvolvidos centrais onde as políticas contracionistas ortodoxas e a revolução tecnológica aprofundaram o desemprego estrutural e a concentração de renda (o rendimento real médio do trabalhador nos Estados Unidos era inferior, no final da década de 1990, ao que fora na década de 1970), as megaempresas multinacionais, os Estados onde têm sede e as agências internacionais vem empreendendo amplo esforço de “racionalização” desses fracassos e de “transferência de culpa” e, ao mesmo tempo, de consolidação legal dessas políticas enquanto propõem modestos programas assistencialistas para enfrentar a pobreza que agora reconhecem, timidamente, ser gerada pela globalização. Esse é o *fenômeno da normatização*, que visa a criar uma rede de compromissos por meio de negociações multilaterais (como os acordos que constituem a OMC e novos acordos a serem negociados em seu âmbito), regionais (como resultado das negociações da ALCA), bilaterais (como os acordos de ajuste estrutural como condição para renegociação de dívidas externas e de concessão de “assistência” em momentos de crise) e por meio de “indução” de legislação doméstica neoliberal, rede de compromissos que em seu conjunto procura consolidar as políticas neoliberais. De outro lado, na esfera militar, vem sendo realizado igualmente amplo esforço de *desarmamento dos países já desarmados*, por meio da política de não-proliferação de armas de destruição em massa e de mísseis, e de redução de forças armadas convencionais na periferia. Esses acordos são promovidos e “impostos” por persuasão ou coerção no plano multilateral, como o TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), a OPAQ (Organização para a Proibição de Armas Químicas), as convenções sobre armas biológicas, e o MTCR (Missile Technology Control Regime), e no plano regional, por meio da difusão das teorias e políticas de segurança cooperativa e da formação de zonas de paz livres de armamentos nucleares que, todavia, não impedem o trânsito e o estacionamento de armas, inclusive nucleares, pelas Grandes Potências nessas mesmas zonas. Na esfera política, há todo um esforço de consolidação jurídica do poder das Grandes Potências pela ampliação da competência militar da OTAN e do Conselho de Segurança das Nações Unidas,

onde se vem redefinindo gradualmente o conceito de “ameaça à paz” e onde se promove o estabelecimento gradual de Estados em situação de virtual neoprotetorado, agora “coletivo”, que seria “necessário” à sua reconstrução, como seriam os casos do Timor Loro Sae, da Bósnia e, no futuro próximo, quiçá do Afeganistão.

Como resultado da interação dessas tendências, a conjuntura internacional passou de uma situação de aparente unipolaridade, após a desintegração da União Soviética e da vitória americana na Guerra do Golfo, para ingressar em um processo de *crecente multipolaridade* com a consolidação da União Européia em termos econômicos, porém cada vez mais em termos políticos e militares, com o elevado e persistente crescimento econômico da República Popular da China, com o crescimento a taxas significativas e a explosão de artefatos nucleares pela Índia, com a gradual recomposição política e econômica da Rússia após o período Ieltsin, enquanto que o Japão continua imerso em longo período de estagnação, mantendo, porém elevada capacidade tecnológica e exportadora e sua posição de segunda maior potência econômica do mundo.

Nessa evolução, os Estados Unidos procuraram com afincado identificar novas “ameaças” de natureza global que pudessem substituir o comunismo e que dessa forma pudessem justificar sua posição de hegemonia e liderança, a perpetuação de seu sistema internacional de bases militares e, finalmente, junto à sua própria opinião pública, aos contribuintes e ao Congresso o vulto de seu orçamento militar, que chega a cerca de US\$ 400 bilhões em 2001. Este orçamento de um lado é instrumento vital de financiamento a programas de pesquisa tecnológica de altíssimo risco e custo, essencial à manutenção da liderança tecnológica da economia americana e de suas megaempresas no sistema mundial, e de outro lado constitui amplíssimo programa “legal” de subsídios à produção industrial norte-americana, que não pode ser contestado na OMC. Assim, em meio a essa crescente multipolaridade os ideólogos americanos na academia e os estrategistas na alta burocracia do Estado empenhavam-se na busca de substitutos para a União Soviética e assim sugeriram alternativas simultâneas ou sucessivas, tais como o narcotráfico, os Estados “renegados”, a ressurreição do “perigo vermelho” no Leste Europeu, o fundamentalismo, o choque de civilizações, as migrações internacionais, de forma muito discreta a China, e agora, finalmente, o terrorismo internacional, organizado. De outro lado, em muitos países articularam-se vastos *movimentos de protesto* contra a globalização neoliberal, assimétrica e violenta que foram capazes de reduzir a velocidade (ainda que apenas momentaneamente) das iniciativas das Grandes Potências (e de seus acólitos na periferia) de consolidação jurídica dos mecanismos da globalização, tais como foram os protestos contra o MAI (*Multilateral Agreement on Investment*), contra as reuniões da OMC, do FMI, do Banco Mundial em Seattle e

em outras cidades, contra a ALCA e a favor de algo ainda não definido, que seria a globalização solidária não-excludente.

O Brasil se insere assim em um cenário internacional que passou de uma fase utópica em que o fim do conflito Leste-Oeste levaria ao fim dos conflitos e das guerras, e à cooperação e fraternidade entre todos os Estados, em que a globalização propiciaria o crescimento econômico de todos os Estados e de todos os setores dentro de cada Estado, em que a revolução tecnológica inauguraria uma era de redução do trabalho e de aumento do lazer, além da eliminação de doenças e de promessa de vida centenária, para uma fase de multiplicação de conflitos regionais altamente letais e de arbítrio militar das Grandes Potências, de recessão mundial, de alargamento do fosso entre países e entre classes sociais, de aumento do desemprego, de fragilização das relações jurídicas de emprego, de aumento de horas trabalhadas, de novas epidemias, de re-emergência de antigas epidemias, de xenofobia, de intolerância, de perversão agora na Internet e de aumento da violência e da criminalidade até infantil.

É um cenário em que as elites dirigentes das Grandes Potências, cientes de que na periferia do sistema internacional, as imensas e crescentes populações marginalizadas, desempregadas e prejudicadas pela globalização e pela destruição das estruturas sociais dos Estados, identificam cada vez mais as megaempresas multinacionais, as elites locais associadas e os Estados a que correspondem como responsáveis pela situação em que se encontram, decidiram reforçar os seus esquemas militares de intimidação, contenção e sanção em um esforço de *reconstrução utópica* da situação mundial anterior a 1914. No centro desse sistema “utópico” se encontraria um grupo de Grandes Potências, que concentram a riqueza e o poder mundial e na periferia coexistiria uma multidão de Estados ex-colônias, fragmentados, enfraquecidos, desarmados e descoordenados entre si, sob administração indireta e até por vezes direta das agências internacionais, comprometidos e manietados por acordos internacionais, Estados a que se acena com um modestíssimo assistencialismo internacional, com soluções voluntárias privadas para as questões econômicas e sociais e com as promessas de inclusão em esquemas de forte tom neocolonial, como a ALCA e o ACP (Acordo União Européia/África – Caribe-Pacífico).

Nesse quadro de crescente instabilidade, disparidade, violência e multipolaridade, cujas tendências estruturais são em grande medida adversas ao Brasil, no qual as múltiplas e complexas relações entre os atores, principalmente, mas não apenas Estados, são relações por vezes de cooperação, mas principalmente de competição e de conflito, é que se tem de definir uma estratégia realista de inserção internacional do Brasil. Essa estratégia tem de ser construída e executada a partir dos três desafios da sociedade brasileira, que são a redução das extremas disparidades sociais; a eliminação das crônicas vulnerabilidades externas e a realização acelerada do seu potencial.

2. Os desafios da sociedade brasileira

O primeiro desafio da sociedade brasileira é a eliminação gradual, porém firme e constante, de suas *disparidades internas*. Gradual, pois elas não poderão ser eliminadas de uma só vez; constante, para que as populações excluídas ou marginalizadas possam perceber a presente (e não apenas a futura, de seus descendentes) melhoria de sua situação relativa e se engajar nesse processo de forma voluntária e democrática para que não haja eventual decepção e grave retrocesso; firme, para enfrentar a resistência dos setores privilegiados que se beneficiam dessas disparidades.

As disparidades internas se referem à concentração de renda e de riqueza; à privação e alienação cultural; ao acesso à tecnologia; à discriminação racial e de gênero, ilegais, mas reais; à política, pela decisiva e impudente influência do poder econômico. Essas disparidades são interpessoais, mas são também inter-regionais, com grave efeito sobre a coesão social e territorial do país.

Essas disparidades apresentam sinais de agravamento, como a forte redução da massa salarial entre 1980 e 2000; como o uso crescente de tecnologia intensiva em capital e conseqüente desemprego; como o aumento da carga tributária regressiva; como a crescente marginalidade, a violência difusa e a criminalidade sofisticada; como o espraiar da corrupção nas altas esferas do Estado e da sociedade; como o agravamento da concentração da propriedade agrária e possivelmente urbana; como a deterioração da infra-estrutura e dos serviços públicos; como a queda da qualidade do ensino e da programação da televisão; como o exercício ostensivo do poder econômico sobre o processo político, por intermédio do Estado e do setor privado.

O segundo desafio da sociedade brasileira é a eliminação das *crônicas vulnerabilidades externas*, que são, além da econômica (a mais debatida), as vulnerabilidades tecnológica, política, militar e ideológica, tão ou ainda mais importantes a longo prazo do que a econômica, certamente vital a curto prazo.

A vulnerabilidade econômica se expressa pelo déficit estrutural em transações correntes, pelos compromissos com a amortização de empréstimos, pela desnacionalização da economia, em especial em setores que não são exportadores. A vulnerabilidade tecnológica pode ser aferida pela reduzida (0,2%) participação do Brasil no total mundial de solicitações anuais de patentes e pelo uso preferencial de tecnologia importada por empresas estrangeiras e nacionais.

A vulnerabilidade política pode ser verificada pela não participação do Brasil nos principais mecanismos internacionais de decisão, tais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G-8, e pela dificuldade de articulação política efetiva (e não retórica) com os países sul-americanos e com os grandes Estados periféricos. A vulnerabilidade militar decorre da adesão do Brasil, em situação de inferioridade, a acordos de não-proliferação de armas de destruição em massa; das

reduzidas despesas militares, quer em termos absolutos quer em relação à população, ao território e ao orçamento público; do reduzido investimento em pesquisa tecnológica militar e da dependência de equipamento importado e da doutrina que o acompanha. A vulnerabilidade de natureza ideológica decorre da aceitação resignada pelas elites dirigentes e intelectuais da existência de uma suposta “escassez de Poder” do Brasil e de um sentimento difuso e timorato de inferioridade de toda ordem em relação às Grandes Potências, da hegemonia de difusão da visão dessas Potências entre as elites e na população em geral, por meio das grandes empresas de mídia, e da hegemonia cultural americana na sociedade brasileira.

As vulnerabilidades crônicas externas parecem estar se agravando na área econômica, devido à política de endividamento público e privado, de dolarização da dívida pública e de contínuo esforço de privatização de empresas, acompanhada de desnacionalização. Na tecnologia, agrava-se pela (ainda) insuficiente e escassa alocação de recursos para pesquisa. Na política, as vulnerabilidades se aprofundam pela decisão de negociar acordos de livre comércio com os Estados Unidos e com a União Européia, que reduzirão a autonomia da política econômica e, conseqüentemente, a credibilidade política internacional quanto à verdadeira soberania do Brasil. Na esfera militar, agravam-se as vulnerabilidades devido às restrições orçamentárias e à hostilidade em relação às Forças Armadas que existe na burocracia civil e que é estimulada na sociedade. E finalmente, do ponto de vista ideológico, pela ausência de políticas que tratem a comunicação como um *bem público* e que fortaleçam a cultura brasileira; e pela aceitação (explícita ou implícita) de teorias sobre o “fim das fronteiras”, o poder global da Internet, a inevitabilidade do domínio da língua (e da cultura anglo-americana) e pela aceitação resignada e às vezes entusiasmada da hegemonia cultural americana.

O terceiro magno desafio da sociedade brasileira é a *realização de seu potencial* econômico, político e militar. O Brasil *não é* um micro, mini, pequeno ou médio Estado. O Brasil figura nas listas dos dez países de maior território, de maior população, de maior PIB do mundo, em companhia apenas de dois outros Estados, que são a China e os Estados Unidos. Além disto, o Brasil é o terceiro país do mundo quanto ao número de vizinhos e possui fronteiras terrestres e marítimas das mais longas, sendo estas acessíveis durante todo o ano. O Brasil apresenta unidade lingüística e ausência de conflitos étnicos, religiosos e de fronteiras; não existem populações estrangeiras irredentas em seu território. Assim, a situação e o potencial brasileiros não podem ser comparados à situação e ao potencial de países médios e muito menos ao de países pequenos e assim, por definição, as políticas adequadas ao desenvolvimento político e econômico brasileiro não são as que correspondem àqueles Estados. Por outro lado, o Brasil *não é* um país desenvolvido, de infra-estrutura totalmente construída, de economia integrada, de população estável, de razoável distribuição de renda, de grande

estoque de capital, de grande capacidade científica, tecnológica e empresarial, de força de trabalho altamente qualificada. Assim, também por definição, as políticas adequadas ao desenvolvimento brasileiro não são aquelas que seriam adequadas a países desenvolvidos.

Caso a numerosa *população* brasileira venha a alcançar níveis crescentes de produtividade e de acumulação de capital per capita, e sejam adotadas políticas de emprego e de redistribuição de renda e riqueza adequadas, será possível ampliar o mercado interno e implantar unidades de produção com escala mínima econômica em praticamente *todos os setores*, integrar as cadeias produtivas e desenvolver programas tecnológicos em todas as áreas. Naturalmente, a população numerosa e produtiva, a unidade lingüística, a ausência de conflitos étnicos e religiosos, a variedade de setores produtivos domésticos e o desenvolvimento tecnológico vinculado à base industrial têm efeitos significativos sobre a capacitação e o poder militar (e político) do Brasil.

Devido à característica “estatal” (i.e., em que cada Estado tem um voto) do funcionamento das agências internacionais, o elevado número de dez países vizinhos e as características desses países são um fator importante para permitir ao Estado brasileiro desenvolver uma estratégia política e econômica que possibilite a articulação de um bloco regional sul-americano de grande capacidade de projeção de poder, *desde que* este bloco seja articulado em termos não-hegemônicos, com a organização de mecanismos compensatórios e de redução efetiva das disparidades entre os Estados participantes.

A análise sumária e a reflexão sobre os três desafios da sociedade brasileira permitem chegar à conclusão de que eles não podem nem poderão ser enfrentados, com êxito, por políticas cujas hipóteses centrais são a redução da competência, da ação e da dimensão do Estado; a desregulamentação da economia; a terceirização para o setor privado da execução das políticas públicas que passam a ter como objetivo o lucro; a desconcentração de atividades da esfera federal para as esferas regionais e municipais; a criação de agências reguladoras; a abertura permanente e “cristalizada” do setor externo em termos comerciais, financeiros e tecnológicos e o desarmamento militar. A primeira premissa aceita pelos defensores desse tipo de política é que a ausência do Estado e o livre jogo das forças de mercado em uma economia que se caracterizaria pela livre competição entre unidades pequenas de tamanho semelhante sem poder sobre os preços levariam à maior taxa possível de crescimento, à melhor distribuição do produto e à melhor situação social. Em segundo lugar, acreditam que o livre jogo de forças sociais e políticas que seriam equivalentes em poder produziria um sistema democrático que, junto com a primeira premissa, poderia enfrentar com êxito os três desafios das disparidades, vulnerabilidades e potencial.

Os resultados adversos desse tipo de política têm sido os mais comuns, como demonstram as crises por que passaram e a situação atual de grandes

Estados da periferia que adotaram tais políticas, como é o caso espetacular e dramático da Argentina. O livre jogo das forças de mercado em um mercado oligopolizado leva a uma *ainda maior* concentração de renda e de riqueza e de influência do poder econômico sobre a política; o livre jogo de forças sociais de poder em extremo desigual leva à concentração de poder em favor de velhas e *novas* oligarquias; o livre jogo das forças econômicas entre megaempresas estrangeiras e modestas empresas nacionais agrava a desnacionalização da economia e o desequilíbrio das contas externas e vulnerabiliza a economia e a sociedade.

Nas condições brasileiras acima descritas, somente a ação da coletividade poderá enfrentar o desafio de incorporar à atividade econômica, em graus crescentes de produtividade, e à atividade política, em níveis crescentes de consciência, a massa de 50 milhões de brasileiros excluídos. Somente a *ação da coletividade, por intermédio de um Estado* eficiente, ágil e não “privatizado”, poderá elaborar a legislação e implementar as políticas capazes de reduzir as disparidades, eliminar as vulnerabilidades e realizar o potencial da sociedade brasileira.

Dessa forma e a partir da premissa de que somente o Estado democrático pode enfrentar com êxito, em prazo suficiente, tais desafios, é imprescindível que o Estado nacional possa legalmente implementar políticas com esses objetivos. O Estado nacional brasileiro tradicionalmente detém o poder e a competência legal para executar tais políticas e assim a restrição à sua ação somente pode vir de origem externa, i. e., de normas internacionais que venham a impedir ou dificultar tais políticas e que venham a ser incorporadas ao ordenamento jurídico interno.

Por outro lado, é razoável supor que, enfrentados com êxito pela sociedade e pelo Estado brasileiros os seus três desafios, o Brasil se tornará uma das principais Grandes Potências, o que afetará a correlação de poder nos planos regional e mundial e, inclusive, dentro das agências internacionais que, de uma forma ou de outra, se encontram cada vez mais “encarregadas” da chamada “governança” política, militar e econômica global que significa de fato a perpetuação da hegemonia política, econômica e militar das Grandes Potências em um sistema de condomínio, lideradas pelos Estados Unidos. As vicissitudes do processo de ascensão internacional da China são um exemplo do que viria a ocorrer com a eventual ascensão brasileira. Esta ascensão brasileira à condição de Grande Potência não deve ser considerada uma utopia, mas sim um objetivo nacional necessário, porque sua não realização corresponderia ao fracasso em enfrentar aqueles desafios com que se defronta o Brasil e, portanto, em acelerar o ingresso da sociedade e do Estado brasileiro em um período de grande instabilidade interna, de eventuais conflitos internos, de fragilização democrática, de crescente ingerência externa na sociedade brasileira e, eventualmente, de fragmentação territorial e política do Brasil.

Portanto, nem as estratégias para enfrentar os três magnos desafios das disparidades, das vulnerabilidades e do potencial nem a formulação e a execução da política externa brasileira são questões simples e meramente técnicas, que possam ser entregues a profissionais, enquanto a política externa se entrelaça fortemente com as estratégias de superação daqueles três desafios, pois de fora, do exterior, é que podem surgir sérios óbices, obstáculos e desafios às políticas nacionais que vierem a ter de ser implementadas para enfrentar, com eficiência, aqueles desafios.

Assim, a inserção internacional e a política externa brasileira não podem ter como seus focos principais objetivos “idealistas”, “desinteressados” e “transnacionais”, tais como a promoção da paz mundial pelo desarmamento unilateral; a cooperação internacional; o progresso espiritual da humanidade e a defesa dos direitos humanos ocidentais; a construção de uma economia global eficiente; a inserção do Brasil na economia mundial globalizada; a colaboração na luta contra as “novas ameaças” globais. Esses são “objetivos” que, muitas vezes, dissimulam com sua linguagem humanitária e altruísta as ações táticas das Grandes Potências em defesa de seus próprios interesses estratégicos. A política externa brasileira tem de partir do objetivo essencial de superar aqueles três desafios e da sua realidade geopolítica, geoeconômica e geoestratégica na região em que se encontra e de onde não pode escapar.

3. O Estados Unidos, a América do Sul e a Argentina

As relações do Brasil com os demais Estados da América do Sul, em especial com a Argentina, e as relações do Brasil com os Estados Unidos têm relevância central para a ação internacional brasileira. É necessário chamar a atenção para o fato de que as relações entre o Brasil e a Argentina e entre o Brasil e os Estados Unidos são essenciais para a política brasileira *na América do Sul* que, por sua vez, é a região-chave e a base para a estratégia internacional do Brasil. De outro lado, a política brasileira em relação à Argentina (e à América do Sul) deve ter como seu fundamento a profunda consciência das rivalidades históricas de toda ordem que marcam as relações entre os dois países (e entre outros países da região) e o fato de que o Brasil, de uma situação de *clara inferioridade econômica* e de relativo equilíbrio de influência política na região, veio a ultrapassar a Argentina, a partir de 1955.

O Estados Unidos, por sua vez, têm uma estratégia global de hegemonia devido às características da sociedade americana; porém, o cerne e o fundamento da política exterior americana têm sido, desde sua independência, afirmar e manter sua hegemonia sobre todo o Hemisfério Ocidental e, a partir de 1946, manter a situação preeminente, que alcançou com sua vitória na Segunda Guerra Mundial,

no sistema internacional, evitando a emergência e a articulação de potências regionais que possam contestar sua liderança. As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser de que o Governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana nem tem o direito de exercer uma política de submissão, ainda que disfarçada, pois uma política externa independente, firme e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos Estados Unidos, que respeitam mais os Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia. A situação atual de “abandono”, pelas Grandes Potências, da Argentina, nação de orgulhoso e nobre passado, sua lamentável trajetória internacional desde a eleição de Carlos Menem e sua política de “relações carnavais” com os Estados Unidos, demonstram esta afirmação.

3.1. Os Estados Unidos

As estratégias brasileiras de desenvolvimento, de redução de disparidades sociais, de eliminação das vulnerabilidades externas e de ação internacional são profundamente influenciadas pela política externa americana devido ao *fato definitivo* de estar o Brasil na mesma área geográfica que os Estados Unidos e ao *fato circunstancial* de ter sido o Brasil colocado, por decisões políticas e econômicas de governos efêmeros, cada vez mais na área de influência dos Estados Unidos.

Os Estados Unidos desenvolvem, no momento atual, uma política unilateralista de desconfiança em relação a negociações e soluções multilaterais para as questões globais e transnacionais e de afirmação de seus interesses e de sua legislação nacional acima do direito internacional, em uma atitude que se distingue do antigo isolacionismo americano, mas que se apresenta como uma espécie de arrogante unilateralismo intervencionista.

A atual estratégia dos Estados Unidos é *coerente* com a estratégia que vêm desenvolvendo desde a Segunda Guerra Mundial. Esta estratégia tem como objetivo central preservar acima de tudo sua hegemonia relativa e o bem estar da sociedade e da economia americana, a qual tem características e interdependências verdadeiramente mundiais, devido à ação e aos interesses de suas megaempresas multinacionais e à necessidade de garantir, se necessário pela força armada, o acesso a insumos estratégicos e a mercados, tanto de exportação como de importação, como para seus capitais.

A estratégia dos Estados Unidos para sua *atuação no centro* do sistema se fundamenta, em primeiro lugar, em reforçar uma base territorial *continental* pela integração econômica subordinada dos países do Hemisfério à economia americana, pela administração informal das economias dos Estados

subdesenvolvidos em especial da região através das agências internacionais e pela “imposição” de regimes democráticos liberais formais e midiáticos para reduzir as migrações e deslegitimar o exercício do direito de rebeldia das maiorias contra a opressão econômica e a dominação estrangeira.

Seu segundo vetor estratégico constitui o fortalecimento e a aceleração de sua liderança tecnológica para garantir a inviolabilidade da “fortaleza americana” em relação às armas de destruição em massa, cuja miniaturização é temida; e criar meios de ação militar altamente sofisticados e devastadores, intimidando os demais pólos de poder e forçando-os a conviver em uma espécie de *condomínio hegemônico*, sob a liderança americana.

Em relação à periferia do sistema mundial, a estratégia americana parece ter abandonado a idéia otimista da cooperação internacional para o desenvolvimento e a de modernização dos Estados da periferia, como demonstra a redução acentuada dos programas americanos de assistência econômica, em troca de uma noção pessimista de controle dos Estados da periferia, sempre que necessário pela força. Assim, em primeiro lugar, prosseguem seus esforços de desarmar os Estados periféricos em termos de armas de destruição em massa e mesmo convencionais enquanto, paralelamente, procuram manter e ampliar sua presença militar direta. Em segundo lugar, desenvolvem uma política de natureza ideológica no sentido de convencer todos os Estados da periferia dos benefícios em “participar” da negociação de “normas” mundiais que consolidem as políticas de abertura de mercados para bens, serviços e capitais das megaempresas nos países da periferia. Em terceiro lugar, procuram consagrar como norma internacional e fazer adotar, nos casos que lhes interessam, os princípios da democracia liberal midiática e assistencialista, em realidade submetida à forte influência do poder econômico, doméstico e estrangeiro, que se de um lado garante as liberdades políticas formais, de outro deslegitima e inibe a possibilidade de revolta ou mesmo de contestação política mais enérgica a governos oligárquicos e, na prática, submetidos a controle estrangeiro ou internacional.

A questão das “novas ameaças” está vinculada profundamente à dinâmica do sistema econômico americano e ao papel essencial nessa dinâmica dos gigantescos subsídios do Estado à pesquisa científica e tecnológica de ponta, a qual permite a geração permanente de inovações tecnológicas que, por sua vez, garantem a liderança mundial da economia e das megaempresas americanas.

Ao desaparecimento da União Soviética e ao fim do conflito Leste-Oeste, em 1989/91, seguiu-se a efêmera esperança dos chamados “dividendos da paz” e da reconversão das indústrias de armamentos, utopias que foram rapidamente substituídas pela procura, identificação e demonização de “novas ameaças” que justificassem perante o Congresso e os contribuintes americanos os enormes orçamentos militares americanos e os subsídios neles implícitos às empresas produtoras de armamentos sofisticados, às suas empresas fornecedoras

(metalurgia, eletrônica, ótica etc) e ao financiamento a fundo perdido de programas privados de pesquisa tecnológica e científica de ponta.

A esse papel de novas ameaças à sociedade americana (e, por útil e necessária extensão, à humanidade) “foram candidatados”, pelos ideólogos da mídia e da academia, inicialmente o narcotráfico, o terrorismo, o fundamentalismo (islâmico) e os Estados “renegados”. Algumas dessas “ameaças”, como o narcotráfico e o terrorismo, não podem ser de forma alguma enfrentadas de forma efetiva por ações militares clássicas. Estes fenômenos têm uma característica micro, não estatal, representando, em um caso, o resultado da demanda por narcóticos e alucinógenos de uma sociedade profundamente individualista, competitiva, consumista e geradora de grandes tensões; e, no outro caso, a ação de grupos restritos que lutam contra a opressão que se lhes afigura absolutamente intolerável, tais como os irlandeses do IRA (*Irish Republican Army*), os bascos, os “tigres” do Tâmil, os chechenos e os grupos islamitas radicais. De outro lado, do ponto de vista de sua capacidade de coordenação política internacional, os Estados “renegados” são inimigos pouco críveis dos Estados Unidos como Estado.

Os Estados “renegados” não dispõem de recursos econômicos e militares nem remotamente capazes de enfrentar os Estados Unidos e sofrem um processo de demonização e punição pelo fato de terem no passado desafiado o poder americano ou os interesses de megaempresas. São acusados, alternativa ou simultaneamente, em especial pelos Estados Unidos, de serem ditaduras, de ofenderem os direitos humanos, de oprimirem minorias, de serem regimes fechados e arcaicos, de apoiarem grupos terroristas, de serem economias fechadas ao comércio e aos fluxos internacionais de capital. Assim se vai preparando a opinião pública americana e mundial para a ação aberta ou encoberta para a derrubada de seus Governos, se possível através dos procedimentos das Nações Unidas, senão de organizações como a OTAN ou com o apoio de países desenvolvidos e de países vizinhos.

3.2. A América do Sul

A América do Sul, que constitui a área geográfica imediata de inserção internacional do Brasil e de ação da política externa brasileira, dos interesses econômicos brasileiros e da estratégia de segurança brasileira, apresenta óbvias, mas por vezes esquecidas, peculiaridades para o Brasil.

O Brasil faz fronteira com dez países, em um total de mais de 15.000 km e tem um litoral atlântico de mais de 10.000 km de extensão, situação que tem como paralelo no mundo, quanto ao número de vizinhos, apenas com a da Rússia, enquanto a área geográfica do Brasil, de 8,5 milhões de km², corresponde a mais de 50% da área total da América do Sul.

A população brasileira é de 170 milhões de habitantes, mais do que a soma das populações de todos os demais países da América do Sul, sendo que o segundo país mais populoso da região, que é a Argentina, tem 35 milhões de habitantes, cerca de 20% da população brasileira. O PIB brasileiro corresponde a mais de 50% do PIB total da América do Sul e o parque industrial brasileiro é significativamente maior, mais diversificado e mais avançado tecnologicamente do que o de qualquer outro país da região, inclusive a Argentina, cujo PIB, antes da crise atual, era de cerca de 50% do PIB brasileiro.

O Brasil é o único país de língua portuguesa nas Américas, ex-colônia de Portugal, país rival histórico da coroa espanhola, em especial na América do Sul durante trezentos anos, sendo que após a Independência a monarquia brasileira foi uma exceção política na região, vista com suspeita pelas repúblicas sul-americanas, receosas da recolonização européia. Existe assim na América do Sul, ainda que hoje mais latente do que explícita, a memória de um passado de rivalidades, ressentimentos e frustrações em relação ao Brasil, que a retórica ingênua da amizade permanente ignora ou procura ocultar, mas cujo efeito em realidade é dificultar ou postergar a articulação de programas eficazes de cooperação e de superação de ressentimentos.

Na década de 1990, o Brasil e os demais países da América do Sul passaram por experiências semelhantes, ainda que *obviamente não idênticas*, nas esferas econômica, política e militar.

Na esfera econômico-social foram adotados programas econômicos neoliberais, que vieram a tornar ainda mais graves as deficiências da infraestrutura física (energia, transportes etc) e social (saúde, educação etc), em termos absolutos e relativos à crescente população, com aumento do desemprego e do subemprego e redução da proteção ao trabalho; com agravamento da concentração de renda e de riqueza, da marginalidade e violência e crescente instabilidade e inquietação social. Esses programas, que resultaram eventualmente em crises cambiais e em ingerência cada vez maior do FMI na execução das políticas econômicas, provocaram estagnação e até retrocesso dos esquemas de integração sub-regional, como o Mercosul, pelas dificuldades agudas dos países integrantes, e processos de dolarização crescente, aberta ou disfarçada, em diversos países da região.

Na esfera política, empreendeu-se um processo de “consolidação” precária de regimes democráticos representativos, formais e midiáticos, porém com a simultânea fragilização do Estado em relação a suas funções sociais e com sua “privatização” por grandes interesses econômicos, que resultou em incidência crescente e elevada de corrupção em altos níveis de Governo, entrelaçada por vezes com a execução de programas econômicos, em especial aqueles de privatização acelerada e radical. Os nomes de Carlos Andrés Perez, de Salinas de Gortari, de Fernando Collor, de Alberto Fujimori e de Carlos Menem não poderiam deixar de ser lembrados neste contexto.

Esse processo, depois das esperanças iniciais que despertou, tem levado à desilusão gradual das populações com a atividade política e com a democracia como regime capaz de atender às necessidades fundamentais nas áreas de emprego, saúde, educação e segurança e à percepção da democracia como regime capaz de representar apenas os grandes interesses econômicos, tanto domésticos como internacionais, e perpetuador do domínio das antigas oligarquias, às quais se juntaram novos grupos.

Na esfera da política externa e militar ocorreu na América do Sul firme reorientação em direção às teses e iniciativas defendidas pelos Estados Unidos, com a adesão a regimes e acordos internacionais, assimétricos, de controle de proliferação de armas de destruição em massa, acompanhada de pressões constantes para o desarmamento convencional e para a transformação das Forças Armadas nacionais em forças policiais dedicadas ao combate às “novas ameaças” em especial ao narcotráfico. A expansão da presença de assessores militares norte-americanos em países da região e a realização de operações militares conjuntas em diversos países em zonas próximas das fronteiras com o Brasil vieram a se articular com as pressões para a “regionalização” do Plano Colômbia e para a instalação de bases militares americanas permanentes, como em Manta, no Equador.

3.3. Argentina, Brasil e Mercosul

Para que o Brasil e a América do Sul, região que tem o dobro do território norte-americano e população superior à dos Estados Unidos, possam ser capazes de defender efetivamente seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é indispensável trabalhar consistentemente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul *venha a constituir um dos pólos* e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político.

A construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e a firme e serena rejeição de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos devem constituir o cerne desta estratégia. Para alcançar este objetivo, a cooperação entre o Brasil e a Argentina é essencial (a começar no âmbito do Mercosul): se Brasil e Argentina mantiverem políticas exteriores isoladas ou, ainda pior, políticas exteriores contraditórias ou divergentes, não serão capazes de exercer um papel internacional efetivo e tenderão a competir, com desperdício de energia, por influência na região, a qual assim não poderá se articular como um bloco.

Quando se pensa na sobrevivência do Mercosul como núcleo da integração sul-americana é necessário compreender que a Argentina e o Brasil têm

de procurar construir com persistência uma razoável identidade de visão do mundo, uma compreensão comum das suas possibilidades de ação, uma cooperação estreita e um sistema que promova uma percepção de equilíbrio de custos e de benefícios entre os dois países, os quais são essenciais para articular uma ação e um papel internacional afirmativos e positivos para o Brasil, para a Argentina, para o Mercosul e para a América do Sul.

A política exterior do Brasil e da Argentina na década de 1990, e em especial a partir de 1995, compartilhavam o mesmo objetivo de apresentar a Argentina e o Brasil como países “normais”, não mais subdesenvolvidos e confrontacionistas, e apenas no caso do Brasil um país “injusto”. O Brasil e a Argentina seriam países dispostos a reconhecer os “erros do passado”, a se arrepender pelo seu comportamento econômico anterior e por alguns desvios de conduta política, (tais como o voto brasileiro na ONU sobre o sionismo como forma de racismo) ainda que nenhum dos “desvios” brasileiros fosse remotamente similar ao “desrespeito” frente às Grandes Potências mostrado pela Argentina no episódio das Malvinas. A política exterior brasileira, assim como a argentina, se alinhou com as supostas necessidades do plano de estabilização econômica, tentando por todos os meios cooperar com a sua implantação e deste modo tomando algumas iniciativas políticas na esperança de obter apoio e apreço das Grandes Potências econômicas e políticas. A “nova” política exterior brasileira, assim como a argentina, deu ênfase especial aos novos temas globais aos quais os Estados Unidos atribuíam especial importância, tais como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, narcotráfico e promoção da democracia, sem se preocupar em preservar os princípios tradicionais de não intervenção e autodeterminação, pilares da política exterior brasileira, importantes em especial nas relações com os países vizinhos; de promoção de condições internacionais mais favoráveis ao desenvolvimento dos dois países; e de recusa em participar de acordos assimétricos, como o TNP e outros. A nova política exterior brasileira assim como a argentina procurou se apresentar como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, pronta a antecipar concessões econômicas e políticas, sem nada exigir em troca e a cooperar com as Grandes Potências, repudiando o “terceiro-mundismo”, estéril e infantil.

A articulação de um papel político do Brasil, da Argentina e da América do Sul poderá ser facilitada pelas expectativas frustradas em relação à evolução política, econômica e militar da situação mundial e regional, desde 1989. As políticas econômicas nos países da periferia acarretaram uma seqüência de crises, que resultaram em retrocesso, estagnação ou lento crescimento, agravamento da pobreza, desnacionalização da economia, aumento da corrupção e maior vulnerabilidade externa. As promessas dos apologistas da globalização e das políticas “modernas” não se realizaram e hoje as críticas às assimetrias da globalização, ao hiato tecnológico, à extrema volatilidade dos fluxos de capital, ao

renitente e agressivo protecionismo e aos subsídios nos países desenvolvidos são comuns em toda a parte, estando presentes mesmo nos relatórios das mais conservadoras agências internacionais e nos discursos dos líderes políticos, mesmo daqueles líderes que continuam a implementar suas políticas neoliberais, com disfarces assistencialistas e retórica “rebelde” para uso político interno.

Essas crises e suas conseqüências afetam direta e indiretamente o Brasil e a Argentina. A despeito de todos os esforços feitos para implementar as políticas recomendadas, impostas ou apoiadas pelo FMI e pelos Estados Unidos, a situação econômica e social nos dois países é extremamente grave, muito em especial na Argentina, e os efeitos das crises domésticas em cada país afetam o Mercosul e as perspectivas de formação de um bloco sul-americano. O Mercosul é agora fortemente criticado na Argentina e no Brasil e considerado por alguns analistas como tendo chegado a um beco sem saída, sendo um esquema ou insuficiente ou defeituoso que necessita com urgência ser reformado. De projeto exitoso acima de qualquer crítica, o Mercosul se tornou uma espécie de obstáculo à execução de políticas econômicas nacionais, especialmente diante da crise externa e da necessidade eventual de controlar importações, e as tentativas de sua revitalização têm sido marcadamente retóricas, como o projeto de criação de uma moeda única.

Por sua vez, o alinhamento político e militar e a cuidadosa não confrontação com as Grandes Potências não trouxeram os benefícios econômicos, nem reduziram o exercício arbitrário de poder, os conflitos e o acúmulo crescente de armas pelos países poderosos, nem deram mais voz e influência nos assuntos mundiais aos países periféricos “cooperativos”, como o Brasil e a Argentina. A concentração de poder e o uso arbitrário da força são agora duas características centrais do cenário mundial e o desarmamento dos países do Cone Sul não reduziu o risco de conflito na América do Sul; ao contrário, facilitou e foi seguido pela crescente ingerência militar norte-americana na região, a partir da Colômbia.

3.4. A ALCA, o Brasil e a América do Sul

A ALCA tem sido apresentada como uma extraordinária oportunidade para o Brasil expandir as suas exportações. Segundo alguns analistas, ao serem eliminadas todas as barreiras ao comércio nas Américas, o Brasil poderá expandir e diversificar suas exportações, desde que as empresas brasileiras sejam competitivas. Essa oportunidade seria muito importante, segundo eles, devido ao estrangulamento nas contas externas; o aumento das exportações para a área da futura ALCA, que hoje receberia cerca de 70% das exportações brasileiras em especial de manufaturados, contribuiria decisivamente para sanar as dificuldades graves em que se encontra a economia brasileira. Os defensores da participação do Brasil na ALCA têm procurado em suas análises identificar os setores da

economia brasileira que, com a eliminação de todas as barreiras, ampliariam suas exportações e aqueles setores de atividade que, por não serem competitivos, não poderiam exportar. Muitos desses estudos não examinam as conseqüências da total liberalização comercial para a balança comercial brasileira, que resultariam da expansão das importações brasileiras provenientes dos Estados Unidos e demais países, e não examinam os efeitos da ALCA sobre o grau necessário de autonomia da política econômica brasileira.

A política econômica externa dos Estados Unidos para a América Latina tem, tradicionalmente, defendido a execução de políticas e programas neoliberais nos diversos países de região, que têm sido em extremo favoráveis aos interesses das megaempresas norte-americanas. O objetivo de consolidar e perpetuar tais programas neoliberais na região seria uma das razões (mas não a única) para a iniciativa norte-americana de uma ampla negociação para implantar uma Área de Livre Comércio das Américas, que disciplinaria as questões do comércio de bens e de serviços, de investimento estrangeiro, de propriedade intelectual e de compras governamentais. O objetivo final dessas negociações seria estabelecer um território econômico único no Hemisfério Ocidental onde estariam em igualdade de concorrência, de um lado, as maiores empresas do mundo, que são as megaempresas multinacionais americanas e, de outro lado, as modestas empresas dos demais países da América Latina.

Todavia, o Canadá e o México se encontram já incorporados à economia norte-americana; a América Central e o Caribe estão sob sua extrema influência e têm acordos específicos de livre comércio com os Estados Unidos; os demais países são mercados limitados, com estruturas industriais pouco desenvolvidas. Assim, a metade desses “demais” países, em realidade, é o Brasil, cujo PIB representa metade do PIB da América Latina, sendo o país de maior território e população e aquele que atingiu o mais elevado nível de desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial na América Latina. A ALCA assim se apresenta, em realidade, como um projeto norte-americano que têm como objetivo incorporar, de forma subordinada, a economia brasileira à economia dos Estados Unidos e, em conseqüência, reduzir a possibilidade de atuação política autônoma do Brasil na esfera internacional.

A ALCA vai colocar frente a frente, em igualdade de condições de concorrência, após um período de dez anos, e em alguns casos de quinze anos, durante o qual se eliminarão as barreiras, as megaempresas norte-americanas que controlam fatias significativas do mercado mundial em seus respectivos setores, empresas com centenas de milhares de empregados, com faturamento maior do que o PIB de muitos países, em confronto direto com as relativamente modestas empresas brasileiras. Em um ou em outro setor há empresas brasileiras capazes de competir com empresas daquela gigantesca dimensão. Porém, quando se considera a situação setor por setor industrial, as empresas brasileiras são, em média, de 60 a

40% inferiores em eficiência econômica às megaempresas americanas, o que significa que as empresas americanas são quase duas a três vezes mais eficientes do que as brasileiras. É justamente devido a essa grande e maior eficiência, à sua dimensão, à sua capacidade organizacional, a seu dinamismo tecnológico, a seu acesso a crédito a juros muito baixos que são americanas as maiores empresas do mundo.

Em igualdade de condições, prosseguirá o processo que estudos recentes revelam vir ocorrendo no Brasil sem que ainda haja igualdade de condições de concorrência: um agravamento das dificuldades em obter um superávit comercial significativo, essencial para enfrentar o déficit em transações correntes; um processo de ainda mais rápida desnacionalização e de regressão do parque produtivo; e um aumento da vulnerabilidade externa.

As novas regras na área de investimentos estrangeiros que estão sendo negociadas para integrar o texto da futura ALCA reduzirão ainda mais a capacidade do Estado brasileiro de disciplinar a atividade daqueles e de fazer com que cooperem com uma verdadeira estratégia de desenvolvimento. O Estado não poderá colocar como condição para uma empresa estrangeira operar no Brasil que esta empresa cumpra metas de exportação ou de nacionalização de componentes. No caso de patentes e da propriedade intelectual ocorreria de modo geral o reforço das regras existentes na OMC. Tais regras têm sido fonte de atritos entre o Brasil e as megaempresas farmacêuticas mundiais e durante essa disputa foi possível constatar que as margens de lucro dessas empresas são extraordinárias graças à legislação de patentes, que permite a monopolização do mercado em favor dos seus detentores. Na área de compras governamentais, a participação em uma eventual ALCA impediria o Estado brasileiro de orientar suas compras de bens e serviços em benefício de empresas de capital nacional (e seus operários) e mesmo de empresas de capital estrangeiro sediadas no Brasil. O Estado não poderá privilegiar empresas brasileiras e nem mesmo as empresas estrangeiras de serviços sediadas no Brasil, pois, com a ALCA, terá de tratar em pé de igualdade qualquer empresa de serviços com sede em qualquer país das Américas, instalada ou não no Brasil.

O conceito básico da ALCA é de que no território das Américas todas as empresas serão iguais. Nessa situação, o Brasil não precisaria temer a concorrência de empresas de pequenos países do Caribe, nem de empresas de países médios da América do Sul que têm uma estrutura industrial e econômica muito menos sofisticada do que a brasileira. Na prática, a ALCA significará que o território econômico brasileiro passará a fazer parte do território econômico norteamericano, pois não somente não haverá barreiras, como não haverá a própria possibilidade legal de impor barreiras, quando isto viesse a ser necessário. Todavia, os aumentos do déficit comercial, do déficit da conta de juros, do déficit da conta de dividendos e assim por diante, serão menos importantes do que as

conseqüências para o Brasil do ponto de vista de autonomia de política econômica. Se o país não puder ter tarifas nem barreiras não tarifárias em relação aos Estados Unidos, não poderá ter política comercial em relação à maior potência econômica do mundo. Se o Brasil não puder ter política comercial, nem de investimentos, nem de tecnologia, nem de compras governamentais, não poderá ter política industrial, nem tecnológica. Assim, por exemplo, aqueles que afirmam ser necessário substituir importações em áreas onde ocorre grande déficit comercial, como na área de eletroeletrônicos, por intermédio de programas de estímulo a investimentos diretos estrangeiros, esquecem de que, com a ALCA, será impossível atrair empresas estrangeiras para se instalar no Brasil, pois não haverá a proteção tarifária indispensável para o período de instalação e de consolidação de suas atividades, face às importações provenientes de outras empresas no exterior.

Há outro aspecto, em geral não mencionado nos debates e artigos sobre a ALCA, porém de importância, que diz respeito aos investimentos. Em qualquer espaço econômico em que se verifica o livre comércio há uma tendência à concentração de riqueza, de renda e de atividade econômica naquelas regiões que detêm algum tipo de vantagem inicial. Há um círculo virtuoso de concentração de riqueza em uma região e um círculo vicioso de não acumulação nas outras regiões, que vão se distanciando em termos de renda, de infra-estrutura, de capacitação da mão-de-obra, etc. em relação à região mais avançada. Esse fenômeno só pode ser “compensado” através de políticas específicas de desconcentração para promover o desenvolvimento equilibrado do espaço econômico nacional. O Brasil, por exemplo, é *hoje* uma “área de livre comércio” e nessa área de livre comércio a atividade econômica e a riqueza foram se concentrando gradualmente em São Paulo e no Sudeste. A chamada “guerra fiscal” foi uma conseqüência desse fenômeno e refletia o esforço dos Estados brasileiros menos desenvolvidos em procurar “compensar” aquele processo de concentração, através da concessão de benefícios fiscais e creditícios de toda ordem para atrair investimentos que “naturalmente” se dirigiram a outras regiões mais avançadas e dinâmicas.

No que diz respeito à constituição de uma área de livre comércio nas Américas, não pode haver nenhuma dúvida sobre qual é, e continuará a ser durante longo período, a área mais dinâmica do Continente. Os Estados Unidos correspondem a cerca de 80% do PIB das Américas, sendo a maior economia do mundo, a mais dinâmica, com a maior capacidade de geração de tecnologia, com a melhor infra-estrutura física, a mão-de-obra mais capacitada. Assim, há duas conseqüências negativas importantes que podem decorrer da ALCA: primeira, as empresas estrangeiras que se instalaram no Brasil no passado, e que em grande medida o fizeram porque havia uma proteção tarifária e não-tarifária em relação a terceiros competidores, podem “retornar” e passar a exportar dos Estados Unidos, ou de áreas próximas, como o México, para o Brasil, aproveitando economias de

escala e se situando em seu principal mercado ou próximas a ele. Naturalmente, em áreas como a agricultura e a mineração isso não poderia ocorrer por ser indispensável localizar as unidades produtivas junto aos seus insumos principais. Por outro lado, na medida em que não existem barreiras ao comércio ou legislação de proteção e estímulo, os novos investimentos de empresas extra-continentais (i.e. européias etc) podem preferir se instalar nos Estados Unidos, abastecendo, assim, o principal mercado e de lá exportar para os demais países do Continente.

A consequência principal da ALCA é que esta consolidará por tratado internacional restrições, ainda maiores do que as já existentes, a exercer políticas econômicas nas áreas comercial, industrial, tecnológica, e de compras estatais. Essa situação seria conveniente para o Brasil, segundo implicitamente insinuam alguns defensores da ALCA, porque a ALCA atrairia megaempresas americanas que se instalariam no Brasil ou adquiririam empresas brasileiras, que hoje pertencem a empresários pouco eficientes que somente têm sobrevivido graças a subsídios e favores do Estado. Essas empresas multinacionais viriam para o Brasil, ampliariam a capacidade instalada, modernizariam a indústria, gerariam empregos, aumentariam a competição e expandiriam rapidamente as exportações. E o Estado brasileiro não poderia nem necessitaria mais intervir na economia, o que também seria, segundo esses apologistas, positivo, e se criariam as condições para cercar de vez a ação desse Estado que prejudica, que intervém, que anestesia a atividade privada e cuja expansão estaria na base do autoritarismo político.

Todavia, a principal característica da sociedade brasileira são as enormes disparidades de renda, de riqueza, de cultura, de poder político, de acesso à tecnologia. Essas disparidades vão crescendo, se espalhando, tornando cada vez mais difícil a própria convivência social, aumentando a marginalidade, a exclusão, os sentimentos de regionalismo cada vez mais acentuados e a discriminação regional, que ameaça a própria unidade territorial do país. Essas disparidades só podem ser corrigidas gradualmente, por meio de firmes políticas de Estado, pois o livre jogo das forças de mercado tende a agravá-las e não a reduzi-las. No Brasil, cerca de um terço da população, cinquenta milhões de pessoas, não têm condições nem de serem empregadas em empresas privadas modernas, nem de adquirir no mercado os bens essenciais e os serviços de educação e de saúde e nem de exercer a cidadania. Sem políticas ativas essas disparidades sociais e essa negação da cidadania política irão aumentando de forma exponencial, tornando a sociedade cada vez conflituosa, cada vez mais tensa, cada vez mais violenta, com um potencial de anomia muito grande, resultado de violência urbana e rural explosivas.

E, de outro lado, agrava-se a vulnerabilidade externa. Há uma convicção cada vez mais generalizada e crescente de que se não houver um esforço extraordinário para gerar um superávit comercial significativo (que seria de cerca de US\$ 18 bilhões) o Brasil prosseguirá em uma rota que levará ou à estagnação

ou à moratória, isto é, à incapacidade de fazer frente aos pagamentos externos. A eventual moratória obviamente não seria desejada nem desejável, mas resultaria do fato de que seria impossível realizar os pagamentos externos por escassez física de divisas. Para escapar da estagnação e evitar o risco crescente de moratória é preciso que o Estado seja capaz de estimular as exportações, de administrar as importações e de disciplinar o capital estrangeiro. Essas políticas, que hoje são difíceis de executar devido às regras da Organização Mundial do Comércio, se tornariam ainda mais difíceis caso venha a se celebrar um tratado de livre comércio das Américas, que seria um tratado internacional impedindo a execução de qualquer política comercial, industrial e tecnológica significativa.

Esses são aspectos da ALCA que afetam a soberania nacional. Soberania nacional não é uma abstração: ela é a capacidade de a sociedade agir de forma coletiva, através de seu instrumento que é o Estado, que define normas e que coleta tributos para executar políticas em benefício da sociedade. A redução da soberania é a redução da capacidade de ação da coletividade, por intermédio do Estado, de intervir para corrigir esses processos de concentração de riqueza e de poder, para reduzir a sua vulnerabilidade externa e também para proteger a sociedade da ação econômica, política ou militar de outros países, quando contrária aos interesses da sociedade brasileira.

4. O século XXI: perspectivas de suas duas primeiras décadas

Ao lado da descrição da estrutura, da dinâmica, das tendências do sistema, da política americana, da situação sul-americana, das políticas argentina e brasileira, do Mercosul e da ALCA, as prováveis características e tendências centrais da ordem mundial, nas duas primeiras décadas do século XXI, farão com que prossiga a concentração crescente de riqueza, de poder militar e de conhecimento que aprofundará e consolidará o fosso que existe entre um pequeno grupo de países altamente desenvolvidos, poderosos e coordenados entre si e uma enorme periferia de Estados pobres, fracos e descoordenados, vítimas da violência e de crescente anomia, cuja soberania será cada vez mais fragilizada, mas que serão cada vez mais numerosos demograficamente.

No centro do sistema mundial estão surgindo e se consolidarão novos pólos de poder, tais como a União Européia e o Japão, e, em transição da periferia para o centro, a China, a Índia e a Rússia, que serão rivais ou aliados, dependendo de cada circunstância, dos Estados Unidos, a Hiperpotência. No centro desse sistema, os Estados Unidos continuarão ditando “a agenda internacional” e procurarão com firmeza organizar a sua região geográfica mais próxima, o Hemisfério Ocidental, para incorporá-la economicamente e para “alinhá-la” politicamente em relação a suas disputas com os demais pólos de poder e em seu

enfrentamento com os Estados “renegados”, e para assegurar o seu incondicional apoio às iniciativas americanas de política internacional, de regulamentação econômica ou de combate às “novas ameaças”.

As tendências à formação de blocos regionais em torno dos principais pólos de poder prosseguirão, tais como demonstram a persistente e discreta evolução das negociações de constituição da ALCA, nas Américas; a ASEAN e a “área chinesa de influência” na Ásia; a expansão geográfica gradual da União Européia, em direção à Europa do Leste e à tessitura de vínculos com os países do Mediterrâneo; e, finalmente, o reagrupamento da antiga União Soviética na formação da Comunidade de Estados Independentes, a CEI. Os blocos regionais entre países subdesenvolvidos, tais como o Mercosul, têm menor importância nesse quadro global, devido às cíclicas e crescentes dificuldades que seus membros têm de enfrentar, e às pressões externas e internas, ainda que disfarçadas, para sua dissolução.

O sistema amplo das Nações Unidas, que inclui o esquema de segurança coletiva cujo núcleo é o Conselho de Segurança (e seu braço armado informal, que é a OTAN) e as grandes agências econômicas “internacionais”, porém sob controle de fato das Grandes Potências econômicas do Ocidente, tais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, e os “regimes” como o MTCR e o TNP, continuarão a elaborar a moldura de normas de disciplina de toda ordem de temas do sistema internacional, “gerenciando” as crises políticas e as crises econômicas, e até administrando informalmente diversos países da periferia. Assim, prosseguirá a estruturação gradual de um esquema de “governabilidade” mundial, por meio da elaboração de normas, tratados e regimes políticos, econômicos e militares, de modo casuístico e informal. Esse “sistema”, que já existe, será profunda e necessariamente assimétrico e antidemocrático, devido aos extraordinários desequilíbrios demográficos, de riqueza e de força militar entre Estados que, do ponto de vista político e jurídico, são iguais e soberanos.

5. Síntese dos desafios da política exterior do Brasil

Os principais desafios para a estratégia de inserção internacional do Brasil nos quadros internacional e regional poderiam ser assim enumerados:

(a) reduzir com firmeza e gradualmente o grau de vulnerabilidade externa brasileira, tanto econômica como política, militar e ideológica;

(b) articular politicamente, com firmeza e persistência, a inclusão do Brasil como membro permanente nos organismos centrais de gestão da ordem mundial, em especial no Conselho de Segurança da ONU;

(c) dotar, gradual e firmemente, as Forças Armadas de capacidade dissuasória adequada e compatível com as necessidades decorrentes das

características de território, da população e do potencial de desenvolvimento brasileiro;

(d) articular a defesa militar e política de suas fronteiras, em especial na Amazônia, e organizar a estratégia doméstica e regional de desenvolvimento dessa região, com especial atenção às questões indígena, de meio-ambiente e de biodiversidade;

(e) obter acesso à tecnologia de ponta e organizar programas efetivos de absorção e geração de tecnologia, sem aceitar limitações assimétricas e desiguais;

(f) preservar a capacidade de ação política, econômica e militar do país em um mundo crescentemente multipolar, arbitrário e violento e para tal resistir à estratégia das Grandes Potências no sentido de incorporar o Brasil, por meio de esquemas de integração supostamente apenas econômicos, como a ALCA, a seus respectivos pólos de poder;

(g) articular a aproximação real e prática (não apenas retórica), política e econômica, com outros grandes Estados periféricos que têm interesse estratégico em promover a multipolaridade do sistema mundial;

(h) articular um bloco econômico e político na América do Sul, não hegemônico, com mecanismos de compensação e com processos efetivos de redução de desigualdades entre os Estados da região, a partir de um Mercosul reformulado.

5.1. Desafios e prioridades da política externa: comentários sucintos

A *primeira prioridade* da política externa brasileira é contribuir para a eliminação das crônicas vulnerabilidades externas. A vulnerabilidade econômica deve ser enfrentada pelo firme esforço de geração de superávits naquelas contas do balanço de transações correntes que talvez melhor respondam à ação do Estado, quais sejam: a conta comercial; a conta de turismo, a conta de remessas de imigrantes; e a conta de tecnologia. A redução da vulnerabilidade deve corresponder a projetos específicos de ação e não ser apenas objeto de declarações retóricas periódicas ou deixada ao sabor de uma execução burocrática ou de uma política de câmbio flutuante. A política comercial deve procurar identificar e eliminar obstáculos específicos aos interesses comerciais brasileiros e utilizar como *elemento de barganha* o acesso aos mercados brasileiros de bens, de capitais e de investimentos em relação àqueles países desenvolvidos que apresentem com o Brasil significativos e crônicos superávits em contas correntes (e não apenas na balança comercial).

A vulnerabilidade política somente pode ser enfrentada através de firme e gradual construção de um pólo político e econômico sul-americano; pela não inclusão do Brasil na ALCA, pois esta inclusão nos reduziria a uma “situação

porto-riquenha” e, portanto, de eventual insignificância mundial, e pela firme articulação da inclusão do Brasil nos principais centros de decisão do sistema de governança (informal) mundial, tais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G-8. A competência do Conselho de Segurança tenderá a incluir no futuro temas de vital interesse para o Brasil e para América do Sul, tais como meio ambiente, água, drogas, terrorismo, regime político, pobreza etc. O Conselho tende a se tornar o centro de um sistema de “governança global” e sua reforma para ampliação oferecerá oportunidade única para a inclusão da América do Sul. A formação de um bloco sul-americano facilitará a inclusão da região no Conselho de Segurança, enquanto que a inclusão no Conselho facilitará a formação do bloco, o que abrirá, por sua vez, a possibilidade de participação em outros organismos do sistema de “governança mundial”, tais como o G-8. Ainda que o Brasil, por suas características, seja o país latino-americano com melhores condições para pleitear a condição de membro permanente do Conselho de Segurança, este objetivo deve ser buscado em estreita coordenação com a Argentina, pois esta iniciativa deve ser vista como parte essencial da estratégia de construção do bloco sul-americano.

A vulnerabilidade militar brasileira somente pode ser reduzida pela diversificação das fontes de suprimento de material militar e pela elaboração de programas concretos de cooperação em áreas de alta tecnologia militar com outros grandes Estados da periferia, como a Índia e a China, que não se encontram em situação de natural rivalidade com o Brasil. O desenvolvimento da indústria bélica, convencional ou não, o domínio do conhecimento avançado em tecnologias relativas às armas de destruição em massa e o desenvolvimento de tecnologia militar convencional e os programas de treinamento militar são essenciais, inclusive para permitir a defesa eficiente das fronteiras terrestres e marítimas e a construção de capacidade dissuasória adequada às dimensões da sociedade brasileira.

A eliminação da vulnerabilidade tecnológica brasileira requer o desenvolvimento de uma maior capacidade de absorção e geração de tecnologia avançada. Do ângulo civil, os mercados mais lucrativos são aqueles explorados em regime de monopólio, gerado pelas inovações tecnológicas que reduzem custos de produção e criam novos produtos, protegidos por patentes, permitindo assim às empresas nacionais participarem dos mercados internacionais em patamares cada vez mais elevados de competitividade, o que, aliás, é essencial para superar a vulnerabilidade econômica externa. Do ângulo militar, os investimentos em pesquisa científica e tecnológica são essenciais para desenvolver capacidade militar não ofensiva, mas sim dissuasória, e assegurar a redução da vulnerabilidade militar.

A *segunda prioridade* da política externa brasileira deve ser preservar a autonomia do Estado brasileiro para executar as políticas necessárias a enfrentar aqueles três magnos desafios: as disparidades, as vulnerabilidades e o potencial. A

ação internacional de *normatização* envolve em geral um processo assimétrico de elaboração de normas jurídicas internacionais que atendem aos interesses das Grandes Potências nas mais distintas esferas. A “norma pela norma”, a idéia de que é melhor para o Brasil cooperar com o processo liderado pelas Grandes Potências de elaborar normas internacionais e assim ter “alguma” norma do que não ter nenhuma norma internacional, pois o “Brasil é um país fraco” e sujeito ao arbítrio das Grandes Potências, é um grave equívoco. O Brasil não deve aceitar normas internacionais que contrariem ou criem empecilhos a seus interesses fundamentais de reduzir as desigualdades, de eliminar as vulnerabilidades e de realizar seu potencial. É melhor expressar “reserva” em relação a essas normas do que aceitar e “racionalizar” os (maus) resultados de negociações internacionais para assim levar a sociedade brasileira a aceitá-las como “mal menor”. A reserva brasileira ou a ausência do Brasil de qualquer negociação não provocará nada de arrasador para o Brasil (como a recusa da Índia em aderir ao TNP demonstra cabalmente). Muito pior será aceitar normas internacionais e mais tarde ter de infringi-las por *absoluta necessidade*, e assim vir a se tornar um Estado “fora da Lei” (*outlaw*) ou “renegado” (*rogue*), do que não aceitar com serenidade, e desde o início não participar da negociação de *certas* normas e esquemas internacionais que restringem gravemente a soberania e prejudicam interesses essenciais da sociedade brasileira.

A terceira *prioridade* da política externa brasileira deve ser a promoção sistemática da multipolarização do sistema mundial. A multipolarização do sistema mundial não é uma utopia, mas sim um processo em estágio avançado e mais favorável ao Brasil do que uma estrutura unipolar ou bipolar de poder. Estas são estruturas de poder mundial intrinsecamente prejudiciais à promoção e à defesa dos interesses brasileiros, pois facilitam a construção de normas internacionais restritivas e contrárias aos interesses brasileiros e reduzem as possibilidades e o grau de liberdade de articulação política do Brasil com os demais Estados. Países subdesenvolvidos como o Brasil, que necessitam de capital, que são relativamente fracos econômica, política e militarmente, e que ao mesmo tempo têm de superar extremas disparidades sociais e vulnerabilidades externas graves, somente têm a se beneficiar com um maior equilíbrio e dispersão de poder no cenário mundial. Esses países e o Brasil podem se beneficiar da possibilidade de articular múltiplas alianças para se defender da violência, do arbítrio e das pressões econômicas e políticas, para atrair capital em melhores condições e para desenvolver programas científicos e tecnológicos em áreas de ponta. Para um país com os desafios e as dimensões do Brasil, participar do sistema internacional como parte subordinada de um bloco (como, por exemplo, da ALCA) é uma situação econômica e política pior do que não participar de nenhum bloco, o que, aliás, é situação totalmente distinta de ser um país autárquico, isolado ou renegado. Assim, a aproximação concreta e a construção gradual de vínculos econômicos, políticos e militares, por meio de programas

específicos, com Estados interessados na emergência e consolidação de uma ordem mundial multipolar, tais como a China e a Índia, deve ser uma prioridade concreta efetiva e não apenas retórica da política exterior brasileira. A aproximação com esses países não impede, de forma alguma, a existência de vínculos comerciais, financeiros e culturais densos com as Grandes Potências.

A *quarta prioridade* da política exterior brasileira deve ser a construção de um pólo sul-americano a partir de uma liderança não-hegemônica, com a implantação de mecanismos de compensação, de reestruturação econômica e de firme redução das disparidades entre países na América *do Sul*. A premissa econômica *sine qua non* dessa estratégia é a não absorção do Brasil e da América do Sul em qualquer grande bloco, liderado por países altamente desenvolvidos, como seria a ALCA ou a União Européia. O Brasil, a Argentina e a América do Sul têm natureza histórica, cultural e econômica específicas e distintas e têm tais dimensões econômicas, demográficas e territoriais que não podem ser incorporados e participar, com razoável igualdade de direitos e equilíbrio de benefícios, em nenhum dos megablocos em formação, em especial em uma futura ALCA. O cerne da política de formação de um bloco sul-americano é a abertura do mercado brasileiro, sem exigir reciprocidade, às exportações de produtos *efetivamente produzidos* nos países vizinhos. A estratégia política essencial é a concessão de direitos políticos e sociais integrais aos cidadãos sul-americanos que residam no Brasil, sem obrigação de naturalização e sem exigir reciprocidade, como foi, aliás, feito com os cidadãos portugueses. A cooperação política e militar entre os Estados da América do Sul fluiria com facilidade e naturalidade durante o processo de execução consistente, sóbria e discreta dessa política, que será indispensável para a inserção internacional soberana do Brasil e para a construção de uma sociedade mais democrática, mais justa, mais próspera.

Samuel Pinheiro Guimarães é embaixador,
ex-diretor do Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais do Itamaraty.

Resumo

Os objetivos desse artigo são discutir a estratégia de inserção internacional do Brasil e fundamentar propostas de redefinição das prioridades da política externa, com base numa análise da estrutura e da dinâmica do sistema internacional, assim como das características e dos desafios da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Economia política; Relações econômicas internacionais; Globalização; Política externa – Brasil.

Abstract

The aims of this paper are to discuss the strategy of international insertion of Brazil and to propose a redefinition of the priorities of external policy, based on an analysis of the structure and the dynamics of the international system, as well as of the challenges faced by Brazilian society.

Key words: International political economy; Globalization; Brazilian external policy.