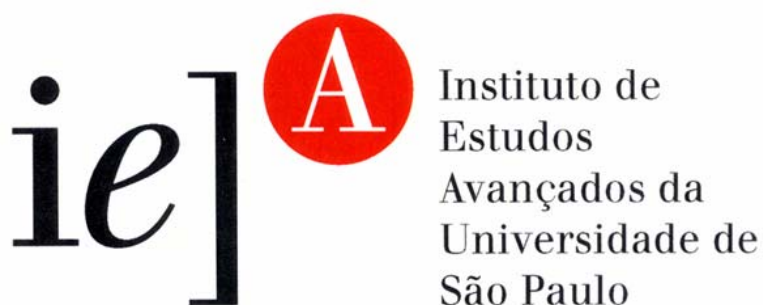


A Inserção Estratégica do Brasil no Cenário Internacional

Ronaldo Mota Sardenberg



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

A Inserção Estratégica do Brasil no Cenário Internacional

*Ronaldo Mota Sardenberg**

1. Os comentários que farei a seguir são apenas um esboço, uma tentativa inicial de dirigir-me ao vasto e complexo tema que me foi proposto.¹ Tendo em vista a orientação que recebi ao ser convidado para o cargo de Secretário de Assuntos Estratégicos, dediquei as primeiras semanas à tarefa de rever as atribuições da SAE e de reequipá-la. Suas funções estão agora definidas e, nos próximos dias e semanas, estarei avançando no tratamento de aspectos de pessoal e na mobilização de meios logísticos com vistas ao funcionamento do órgão, sob novas condições.

Substantivamente, a reflexão sobre os temas estratégicos não só demanda tempo para materializar-se, em razão da complexidade dos mesmos, mas também não pode restringir-se aos gabinetes de trabalho. Para ter sentido de realidade, necessita de amplas consultas no seio do Governo e de oportunidades de troca de idéias como esta. Só assim, poderá a reflexão efetivamente vivificar-se e ser criativa. Esta palestra, a primeira que faço no exercício deste cargo, pode ser considerada como um passo num amplo e continuado processo de reflexão sobre a temática estratégica.

*

2. Como se sabe, a noção tradicional de estratégia - a arte do general (do grego, *strategos*) - tem conotação predominantemente militar. Por suas ressonâncias etimológicas, a noção de estratégia sempre esteve diretamente vinculada aos problemas dos conflitos armados. Na era dos mísseis e da confrontação nuclear, em que se tornou possível o alcance mundial dos armamentos estratégicos, sofisticaram-se enormemente os conceitos estratégicos. Em anos recentes, a carreira armamentista e os riscos de destruição assumiram proporções verdadeiramente dramáticas. O avanço tecnológico e o desenvolvimento dos conceitos estratégicos caminharam lado a lado. Várias etapas foram, assim, cumpridas, como a dissuasão unilateral, a contenção (*containment*), a dissuasão maciça, a dissuasão mútua, a iniciativa de defesa estratégica, etc. Com a bipolarização e a

* Secretário de Assuntos Estratégicos - conferência proferida em 10/03/1995 no IEA.

¹ Desejo agradecer a excelente contribuição que Edmundo Fujita prestou na pesquisa e preparação deste texto.

concentração do progresso tecnológico, a estratégia passou, quase inteiramente, ao domínio exclusivo das chamadas Superpotências.

Por outro lado, disseminou-se a noção de estratégia e diversificou-se consideravelmente o seu conteúdo. A revolução tecnológica e a conseqüente difusão mundial da idéia do progresso estimularam a expectativa de que as sociedades e os grupos sociais podem, por meio de ações deliberadas, alterar o status quo e os seus destinos. O conceito de estratégia sempre teve algum dinamismo interno e freqüentemente se associou às aspirações de mudança. Fala-se, correntemente, em estratégias industriais, mercadológicas, estratégias para superação das desigualdades sociais e regionais etc. Tanto os governos quanto variadas entidades privadas formulam estratégias gerais ou setoriais, que vão muito além do plano puramente militar ou de segurança. O substrato comum a todos esses conceitos é a seleção de meios e recursos diversificados com vistas à consecução de um objetivo fixado, que normalmente é de longo prazo e de grande impacto.

No plano nacional, a moderna concepção estratégica busca articular os recursos materiais e intelectuais existentes no Estado e na sociedade para a realização de um projeto nacional. A própria noção de projeto nacional é especialmente importante, tendo em vista os equívocos que cercam, neste momento, o tema do futuro da soberania. Dois parâmetros, pelo menos, parecem afirmar-se, contemporaneamente, como essenciais: o da participação, dado pela observância das regras da democracia e o da prioridade para as necessidades do desenvolvimento impostos pela realidade sócio-econômica. Num país democrático, esse projeto nacional emergirá de um processo coletivo de reflexão, de que participarão o Governo e as forças sociais e políticas da nação. Num país em desenvolvimento, com as vicissitudes que todos conhecemos, tal projeto só pode ser concebido em termos de um esforço deliberado para a superação do subdesenvolvimento e a criação de condições de bem-estar para a população como um todo.

Desejaria lembrar, a propósito, que em seu discurso de posse o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou:

No mundo pós-guerra fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia - a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional - e, também, de propostas diplomáticas claras,

objetivas e viáveis. Por isso mesmo, a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento nos deve fortalecer crescentemente no cenário internacional.

*

3. O nosso mundo - o mundo pós-guerra fria - se inaugura com a queda do Muro de Berlim, a derrocada do socialismo burocrático na Europa Oriental e na antiga URSS, a dissolução desta e com o fim da confrontação Leste-Oeste. Estes eventos, praticamente simultâneos, configuraram uma ruptura radical nas relações internacionais. Desde 1945, a confrontação Leste-Oeste, - centrada em contraposições militares, político-ideológicas e de organização social -, constituía a expressão máxima da alta política e estratégia internacionais. Em toda a guerra fria, o "grande jogo" estratégico mundial girou em torno do equilíbrio de terror nuclear, da descontrolada carreira armamentista e da articulação de blocos rivais em múltiplas áreas, inclusive no chamado Terceiro Mundo. As questões centrais eram, em primeiro lugar, a da hegemonia e dominação globais e, com a exacerbação da corrida nuclear e missilística, a própria sobrevivência da humanidade.

Ressalve-se, desde logo, que a guerra fria, embora global em suas ramificações, não esgotava o espectro político e estratégico, circunstância esta que tem consequências importantes. Por exemplo, mesmo com o fim da guerra-fria, nem tudo é mudança na esfera política, econômica e estratégica (ou pelo menos nem todas as mudanças são tão radicais quanto à primeira vista possam parecer).

Christopher Coker,² entre outros, ao discutir o tema das mudanças internacionais, apresenta a hipótese de que, com o fim da modernidade, a guerra haja sido eliminada da cena internacional (guerra, subentenda-se, entre as potências democráticas e pós-industriais, pois que a possibilidade de conflitos entre países do Primeiro e Terceiro Mundos, e dentro deste, não está, nem em teoria, de todo afastada; há mesmo quem pense, como Samuel Huntington, na inevitabilidade de um choque entre as civilizações). Por outro lado, Coker observa sucintamente que:

As potências ocidentais, como garantes de sua própria "pax mundi", desejam afirmar um *droit de regard* (para não mencionar

² Coker Christopher, - "Post modernity and the end of the Cold War: has war been disinvented ?" Review of International Studies (1992).

o devoir d'ingérence - RMS) - sobre as nações menores, as lesser nations , o direito de policiar as áreas de intranqüilidade, de implementar acordos de não-proliferação, de intervir nos casos em que o direito internacional possa parecer estar sob ameaça.

Nada extremamente diferente, portanto, das experiências do passado recente e remoto, inclusive as da guerra-fria, descontada sua especificidade no campo da confrontação ideológica. Está em discussão, portanto, uma extensa gama de questões como a persistência sob formas renovadas das relações de poder, a interação do que é efetivamente "novo" e o que é "velho" nessas relações, as características objetivas do novo mundo, as implicações políticas do advento simultâneo de conceitos como os de "nova ordem mundial", "globalização" e "pós-modernidade", para mencionar apenas alguns dos mais conhecidos. Tais temas, reveladores de realidades ainda emergentes e não inteiramente decantadas, lidam com transformações desabaladas e com a persistência, às vezes sob nova roupagem, de antigas premissas e de práticas obsoletas. Aditem, pois, alguma confusão conceitual e, naturalmente, sérias repercussões políticas.

*

4. Em função do esgotamento e fulminante eliminação do modelo simples da confrontação Leste-Oeste, as demais dimensões importantes da vida internacional estão passando por um forçoso processo de reavaliação crítica. Entre essas dimensões figura a do relacionamento Norte-Sul, cuja problemática persiste nesta fase em que se combinam a ordem e a desordem no plano internacional, em que velhos problemas convivem com novos desafios. Metodologicamente, porém, a dimensão Norte-Sul vem sendo, com rapidez, diluída e excluída, como disfuncional, senão desestabilizadora do discurso contemporâneo da sociedade internacional. Pode-se, contudo, esperar que, com a crise mexicana, a dimensão Norte-Sul venha a ser rapidamente redescoberta, uma vez que se subestimaram profundamente as dificuldades inerentes à travessia do subdesenvolvimento ao desenvolvimento, ainda quando conduzida isoladamente por um país que reunia excepcionais condições de êxito.

Em seus termos mais gerais, o pano de fundo da temática Norte-Sul é a percepção de que, além de problemas conjunturais, a economia mundial apresenta distorções estruturais extremamente sérias.³

Por um lado, vivemos num mundo de 5,3 bilhões de habitantes, dos quais 1,2 bilhões nos países desenvolvidos e 4,1 bilhões nas áreas em desenvolvimento. Os EUA têm 252 milhões habitantes; a União Européia, 342 e o Japão, 124; os países de "economias em transição" têm 387 milhões de habitantes. O mundo em desenvolvimento, conta com 451 milhões de habitantes na América Latina e Caribe; 591, na África; 130, na Ásia Ocidental; 1.685, na Ásia meridional e oriental; 1.156, na China e 84, no Mediterrâneo.

Por outro lado, a renda bruta mundial é de \$ 20,9 trilhões de dólares, dos quais \$ 15,2 correspondem ao Norte; \$ 2,2, às economias em transição e \$ 3,5 aos países em desenvolvimento. Os EUA dispõem de uma renda de \$ 5 trilhões de dólares; a Europa, \$ 5,2 e o Japão \$ 3,4. Na área em desenvolvimento, correspondem à América Latina e Caribe, \$ 0,9; à África, \$ 0,35; à Ásia ocidental, \$ 0,45; à Ásia meridional e Sudeste asiático, \$ 1,2; à China, \$ 0,5; ao Mediterrâneo, \$ 0,1.

Pelo menos 1,1 bilhão de seres humanos, - quase o equivalente a toda a população das áreas ricas do mundo -, sobrevivem em estado de pobreza e 600 milhões são extremamente pobres,⁴ entre estes, 400 milhões vivem na Ásia, 120 milhões na África subsaariana e 50 milhões na América Latina.

Esses números, por si extremamente eloqüentes, embutem óbvias (e crescentes) distorções na distribuição estrutural da população e da renda mundiais. L. S. Stavrianos⁵ estima que a discrepância na renda per capita entre o Primeiro e o Terceiro Mundos era da ordem de 3 para 1, em 1500; 5 para 1, em 1850; 6 para 1, em 1900; 10 para 1, em 1960 e 14 para 1, em 1970. As cifras antes mencionadas indicam que essa relação, na presente década, se aproxima de 16 para 1. No próprio mundo em desenvolvimento, crescem as assimetrias: 47 países já se qualificam na categoria do menor desenvolvimento relativo e 15 outros figuram entre os altamente endividados.

³ V. United Nations, World Economic Survey, 1992.

⁴ V. Relatório do Secretário Geral da Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social da ONU, Doc. A/47/270, de 15/6/1992, para os dados sobre a pobreza.

⁵ V. L. S. Stavrianos, "Global Rift", William Morrow and Co., 1981, pag. 38.

Outros dados reforçam essa avaliação, pois os países desenvolvidos, que contam com cerca de um quarto da população mundial, consomem, por exemplo: 70% da energia, 75% dos metais, 85% da madeira e 60% dos alimentos do planeta. Vistas historicamente, essas cifras refletem o fato de que os países desenvolvidos efetivamente completaram seu processo de desenvolvimento demográfico, econômico e ecológico, o que constitui uma assimetria fundamental ao que se passa com relação aos países em desenvolvimento. Não é necessário sublinhar que as diferenças dramáticas no estágio de desenvolvimento econômico das nações reforçam as poderosas tendências à estratificação internacional que caracterizam o relacionamento Norte-Sul.

Com otimismo, se imaginara em décadas passadas a possibilidade de modificar as regras da economia mundial de tal forma que, por intermédio do desenvolvimento econômico, o conjunto dos países do Sul poderia melhorar suas condições de mobilidade vertical na sociedade internacional. Pensava-se, pois, na construção de um mundo mais eqüitativo. Provou ser irrealista, porém, estratégia nesse sentido adotada pelos países em desenvolvimento, uma vez que fazia abstração das forças de mercado e do papel das corporações multinacionais, ao colocar demasiada ênfase no papel do Estado e nos precários processos multilaterais existentes.⁶ De variadas formas, aquele esforço esteve condicionado pela guerra-fria, o que explica algumas de suas premissas centrais.

Na prática, cristalizou-se o impasse. O foco das atenções internacionais passou para as instituições financeiras de Bretton Woods, onde os países desenvolvidos se sentiam muito mais à vontade e assumiram a iniciativa estratégica no tratamento da relação Norte-Sul. No plano comercial, o GATT ganhou ascendência e serviu aos objetivos de liberalização comercial daqueles países. Tais instituições, contudo, não foram capazes de responder adequadamente à crise dos oitentas, da qual muitos dos países em desenvolvimento saíram ainda mais vulneráveis. Tendo em vista as taxas de juros praticadas, o Banco Mundial beneficiou-se de um fluxo líquido de capitais provenientes do Sul, enquanto seus projetos, por distorcidos e irrealistas, foram alvo de freqüentes críticas. O FMI, por sua vez, deixou de incorporar a vertente social nos programas de ajustamento estrutural, falha que está na raiz de muitos problemas que os países em desenvolvimento hoje enfrentam. Apenas por volta de 1993 começou o Fundo a tomar consciência dessa temática.⁷

⁶ V, Sérgio de Abreu e Lima Florêncio e Eduardo Paes Sabóia "Aspectos Estratégicos do Debate Econômico nos Foros Multilaterais", 1995.

⁷ Idem, *ibidem*.

Enfraquecido como bloco negociador, o Sul praticamente se fragmentou em grupos de interesses e, pressionado por suas amargas realidades (e pelo imobilismo diplomático do Norte), viu desgastada sua capacidade de negociação, enquanto os próprios termos desta se modificavam de forma radical. Ao mesmo tempo, as diferenças entre os países do Sul se acirravam e se multiplicavam situações críticas frequentemente interpretadas, no Norte, como focos de contestação ou como fontes de anarquia e desagregação internacional.

O significado anterior da dimensão Norte-Sul - com suas conotações contraditórias de diálogo e confrontação e sua proposta de efetiva mudança - muito difere do atual. Se, por um lado, desapareceu a confrontação Norte-Sul, por outro, também murchou o diálogo e perdeu-se a plasticidade da interação entre as nações ricas e pobres. A própria técnica de confrontação e de blocos negociadores caiu genericamente de moda, com a diferença de que, enquanto no plano Leste-Oeste foram resolvidos os problemas substantivos (Leste, afinal, desapareceu), no Norte-Sul o mesmo não ocorreu.

O Norte consegue manter-se razoavelmente arregimentado em torno do Grupo dos Sete e da OCDE, sem no entanto haver alcançado a etapa da coordenação das políticas macro-econômicas, ao passo que se tornam mais evidentes as discrepâncias entre os variados segmentos do Sul e mais variadas suas formas de relacionamento com o Norte. Em razão da disparidade das performances econômicas no Sul, que variam do "success story" do Sudeste asiático aos desastres africanos, passando pelos resultados às vezes ambíguos na América Latina, têm agora os países em desenvolvimento maiores dificuldades de dar tratamento universal a seus problemas.

O diálogo Norte-Sul, passou a cingir-se mais diretamente à alteração das normas e práticas internas nos países em desenvolvimento, no sentido da liberalização econômica - sob monitoramento internacional - e comercial e menos à mudança das regras globais que disciplinam a economia e a sociedade⁸ internacionais.

A recuperação da economia mundial se processa de forma lenta e contraditória, sem que nos países que dominam as alturas da economia se observem políticas anticíclicas coordenadas. Pelo menos, até o final do ano passado, os países em desenvolvimento vinham arcando com a responsabilidade de dar maior dinamismo ao panorama econômico mundial. Propagam-se, em todos os quadrantes certos receios com relação ao futuro, diante de um quadro em que a falta de confiança por parte dos consumidores, a dissolução

⁸ V. Fredric Jameson, "Geopolitical Aesthetics", em "Poligraph #5.

urbana, a re-guetização⁸ (o aumento do número de desabrigados, do consumo de drogas, da criminalidade) e as tensões étnicas no Norte, encontram paralelo no Sul, na pobreza, miséria e fome, na má distribuição da renda e no endividamento externo, assim como na intranqüilidade política e social. Mesmo os mais recentes modelos de desenvolvimento encontram-se em fase de reexame, neste início de 1995, quando a volatilidade dos fluxos financeiros especulativos parece tornar-se uma ameaça global. Essas dificuldades se somam à precariedade da liderança na economia internacional, em decorrência, inclusive, do fato de que nenhum país detém hoje a hegemonia, no sentido próprio do termo. Pode-se concluir que a persistência mundial da problemática do subdesenvolvimento econômico (e de suas nítidas conseqüências em variados campos, inclusive o das migrações) desmente que se haja estabelecido, a rigor, uma "nova ordem mundial". As mudanças que ocorrem nesse sentido ainda não completaram seu ciclo de implementação; há muito de incerto e de contraditório no panorama atual.

O estado atual do tratamento do tema Norte-Sul no plano multilateral evidencia contradições e incertezas. O Norte busca concentrar as atenções nas questões de caráter social, em detrimento da temática do comércio, finanças e tecnologia. Pode-se esperar, em conseqüência, que temas como o chamado "social dumping" e a adoção de padrões trabalhistas em nível internacional, figurarão de forma proeminente e aguda na agenda multilateral dos próximos anos. O Brasil não deve rejeitar a discussão internacional do temário social, mas não pode aceitar a simplificação de limitar o debate à atribuição de culpas e responsabilidades aos países em desenvolvimento. Outro tema que se tornará mais visível se refere às conseqüências do processo de liberalização comercial e às hesitações dos países desenvolvidos a esse propósito. A liberalização comercial agora passa a ser vista crescentemente sob o ângulo das repercussões negativas do livre comércio sobre as sociedades do mundo desenvolvido.⁹

As perspectivas de crescimento continuado e de bom desempenho comercial do mundo em desenvolvimento, especialmente quando comparadas com expectativas de performances econômicas e comerciais insatisfatórias por parte dos países desenvolvidos, são, com freqüência avaliadas por certos setores no Norte como negativas e até ameaçadoras. É certo que a "globalização" ou a abertura das economias dos mercados emergentes está coincidindo com a preservação de desequilíbrios macro-econômicos nos países da OCDE.¹⁰

⁹ V. Florêncio e Sabóia, *ibidem*.

¹⁰ *Idem*, *ibidem*.

O desemprego sobretudo na Europa e os déficits comerciais nos EUA assumem tais níveis que, crescentemente, se busca encontrar no exterior suas causas. As “culpas”, antes atribuídas ao Japão, são agora alocadas aos mercados emergentes e ao livre comércio. Fala-se até em “desvios” de investimentos do Norte ao Sul. Há muito de distorção e exagero nessas colocações, tendo em vista que as importações dos países desenvolvidos provenientes dos NICs, não montariam a mais de 1,2% do PIB dos países da OCDE e apenas 3% do investimento dos países desenvolvidos foram “desviados” para os NICs no ano recorde de 1993.¹¹

*

5. A erosão dos parâmetros que orientavam as percepções estratégicas no período da Guerra Fria tornou necessário buscar novos referenciais para balizar a inserção dos países na ordem internacional em gestação. As presentes formas de organização da vida internacional estão longe de equacionar as tendências à anarquia. Reaparecem, como é notório, padrões de comportamento que precederam a moderna cena internacional. Reacendem-se, por exemplo, as paixões étnicas na fímbria do antigo império soviético, assim como a miséria absoluta se torna crescentemente uma questão de repercussão internacional. A verdadeira transição em direção a um sistema internacional novo e ordenado só poderá ocorrer plenamente, uma vez removido e reprocessado o “entulho” histórico deixado pelo socialismo burocrático e depois que as relações Norte-Sul puderem ser, consensualmente, redefinidas. Acentue-se que sua redefinição através da simples operação das regras do poder ou do mercado não significaria mais do que a reversão ao *status quo* ante.

A tarefa que se coloca para o Brasil de formulação e execução de um projeto nacional coerente deve levar em conta tanto variáveis externas quanto internas. A desideologização das questões sócio-econômicas e a disjunção entre o poderio militar e a prosperidade das nações tornaram mais patente a necessidade de focar de forma integrada as questões de segurança dos Estados com as de bem-estar das sociedades.

No âmbito externo, são muitos os imponderáveis, muitos mais do que no período em que predominava a rivalidade bipolar entre as superpotências nucleares. O quadro internacional se encontra em estado de fluidez e incerteza. O “fim da História” no capítulo dos confrontos de ideologias globalizadoras foi logo sucedido pelo “retorno da História”

¹¹ Idem, *ibidem*.

com o recrudescimento dos conflitos étnicos e confessionais. Disputas fronteiriças adormecidas há tempos se reacendem em diferentes regiões. O processo de “globalização” da economia mundial, tornado possível pela aceleração tecnológica, traz ao mesmo tempo em seu bojo os riscos decorrentes da volatilidade dos fluxos internacionais de capital, quando não os característicos dos processos excludentes. A natureza dual de importantes itens de alta tecnologia faz com que sua difusão passe a ser objeto de restrições de caráter oligopolístico, muitas vezes em prejuízo de legítimas necessidades de desenvolvimento.

As transformações por que passa o sistema internacional apresentam claros desafios. Mas, nesse contexto, não se deveria pensar a estratégia apenas como um instrumento para prever e superar obstáculos. Sua outra face contemporânea é a da identificação e aproveitamento de oportunidades. O processo de reestruturação e reacomodação da macroestrutura de poder oferece oportunidade ímpar para a participação criativa na formulação da nova agenda internacional. É necessário ter presente que essas acomodações são muito infreqüentes; como demonstra o fato de que o último momento importante que tivemos de reordenamento sistêmico da vida internacional ocorreu ao final da Segunda Guerra mundial.

A despolarização do conflito Leste-Oeste abre novos padrões de relacionamento estratégico no plano mundial. A desaceleração da carreira armamentista dá lugar à intensificação da competição mercantil entre as potências industrializadas e à disputa por investimentos por parte dos países em desenvolvimento e os antigos Estados socialistas. A globalização da economia intersecta com a integração e a regionalização de mercados. Estas últimas poderiam ser vistas, em certos aspectos, como uma forma local de contrarrestar os previsíveis efeitos desorganizadores inerentes ao processo de globalização da economia mundial.

Como condições básicas de ordem interna, teremos de contar com a manutenção da estabilidade financeira, o desenvolvimento sócio-econômico e a consecução das reformas constitucionais necessárias. Além da coerência, o projeto nacional deve, repito, caracterizar-se por um processo democrático de formulação e aceitação, como decorrência natural do próprio estágio de desenvolvimento político alcançado pelo país.

A conjuntura é das mais interessantes. Pela primeira vez em muito tempo, tem o Brasil a perspectiva de uma economia mais estável, o que permite um trabalho de planejamento de longo prazo em setores relevantes. No plano político interno, o processo democrático está em pleno funcionamento, com um Governo dotado de sólida

legitimidade. E no plano externo, temos um entorno imediato sólido e fértil alicerçado em relações de firme cooperação com nossos vizinhos, a começar pelo Mercosul.

Não tenho a intenção de discutir, nesta oportunidade, a questão do projeto nacional brasileiro, do ângulo de seus componentes internos. Essa tarefa caberá às forças políticas e sociais da nação que apóiam e fiscalizam o programa de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Desejaria, porém, sinalizar interesse da SAE em promover esse debate e dele participar juntamente com outras instituições. Para tanto, contamos com o Centro de Estudos Estratégicos, do qual desejamos fazer um verdadeiro foro de reflexão sobre os temas de largo alcance e de impacto duradouro que preocupam o Governo e a sociedade.

Por sua vez, as condicionantes externas de natureza estratégica necessariamente deverão ser levadas em conta em qualquer discussão de projeto nacional com vistas a avaliar de forma adequada e tempestiva os possíveis constrangimentos externos à implementação de tal projeto, assim como as oportunidades internacionais que no momento possamos descortinar.

Esse tipo de tarefa cabe fundamentalmente a dois órgãos dentro do Governo: a Chancelaria e a SAE. Não necessito elaborar muito sobre as funções privativas da Chancelaria, pois são conhecidas e institucionalizadas, mas desejo assinalar que o Itamaraty, através de sua rede de missões no exterior, monitora permanentemente os desdobramentos que ocorrem no cenário internacional.

A SAE, por seu lado, deve estar equipada para elaborar análises e avaliações estratégicas sobre temas situados na interface do plano externo com o interno. A SAE tem nítidas funções de assessoramento ao Presidente da República, na formulação da concepção estratégica nacional, na definição da estratégia do desenvolvimento, na condução de programas e projetos de natureza estratégica e na promoção de reflexões sobre o futuro do Brasil no limiar do século XX. Deve a SAE funcionar como um "periscópio" e buscar a identificação de questões críticas ou sensíveis, a formulação e exame de cenários e alternativas, a articulação de sugestões quanto a novas políticas públicas com o objetivo de propiciar elementos para um processo coletivo de reflexão dentro e fora do Governo juntamente com as forças políticas e sociais. A SAE tem a obrigação de olhar adiante, por cima das barreiras e obstáculos, na busca da superação dos gargalos, atrasos e distorções que ainda afligem o país.

*

6. Examinemos a questão da inserção estratégica do Brasil, bem como a evolução de alguns temas de natureza multidisciplinar e impacto prolongado.

Como os demais países, o Brasil pensa hoje em termos de parcerias estratégicas. Verifica-se, na prática, que o Brasil é um país de tipo muito especial, em variados aspectos verdadeiramente singular. É verdade que o Brasil é um país em desenvolvimento, latino-americano e membro do Grupo dos 77.¹² É, entretanto, também verdade que o Brasil é um "mercado emergente" mas que dificilmente se identifica com qualquer dos modelos ou paradigmas atuais de desenvolvimento - como o mexicano, o indiano, o russo, o chinês e os NIC's asiáticos. O Brasil, além de ser - por suas próprias dimensões - um país com profunda imbricação regional, especialmente na América do Sul, e de interesses atlânticos, é também um "global trader" e, crescentemente, um "global actor". Não se confunde com uma "plataforma de exportação". Embora país em desenvolvimento, almeja a padrões políticos e sociais de estilo ocidental em todos os campos, inclusive no dos direitos humanos e na esfera trabalhista.

O Brasil vale por si mesmo e fatalmente tem e terá perfil próprio, reconhecível como tal, dentro e fora da região. Ao buscar parcerias internacionais, o Brasil está atento a todas essas peculiaridades e a outras. Sua inserção estratégica as terá presentes. Fica claro que, na defesa e promoção de interesses próprios, não poderíamos estar ausentes no momento em que se redefine a ordem internacional. As características, o peso específico e as dimensões do Brasil não o permitiriam, pois disso adviriam prejuízos sensíveis para o país e ainda se tornaria imperfeita a ordem internacional.

Como disse antes, o entorno imediato é propício o Brasil neste momento, com a consolidação do Mercosul. Este processo de integração constitui modelo exemplar de cooperação econômica e fortalecimento de confiança política, desfazendo antigos mal-entendidos, reais ou imaginados. Apenas para mencionar alguns indicadores, observe-se que o PIB combinado dos quatro países membros do Mercosul monta a US\$ 664 bilhões, perfazendo um PIB per capita médio de US\$ 3.412,00 (com base em dados de 1992 do Banco Mundial). No período 1990/1994, as exportações entre os países do Mercosul cresceram de US\$4,1 bilhões para US\$11,4 bilhões, um percentual de 178%. Por outro lado, conquanto as exportações extra-Mercosul tenham aumentado no mesmo período de US\$46,4 bilhões para US\$59,7 bilhões, o percentual de crescimento foi bem inferior ao observado intra-Mercosul, sendo de apenas 28%.

¹² Idem, ibidem.

Também junto a outros vizinhos temos desenvolvido esquemas de cooperação que se tem revelado muito criativos. O Tratado de Cooperação Amazônica concorre para o fortalecimento dos laços entre os países amazônicos, a região que constitui uma das últimas fronteiras no sentido turneriano. A Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul tem contribuído para aproximar os países das duas margens do Atlântico Sul, região que passou a ter ainda maior relevância com a emergência da África do Sul democrática, da Namíbia livre e de Angola em vias de pacificação. A criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa poderá constituir outro importante elemento para a consolidação de relações entre países de três continentes que compartilham de herança cultural comum.

Considerados em seu conjunto, esses instrumentos se afirmam no plano da cooperação e do entendimento e proporcionam em última instância um anel de segurança externa sólida ao país. Não apenas cobrem eles a totalidade de nossas fronteiras físicas, mas também criam uma área de intercâmbio de todos os tipos, especialmente o cultural, que é altamente vantajosa para todos os parceiros. É objetivo estratégico do Brasil promover o pleno e pacífico desenvolvimento desses instrumentos internacionais, em benefício próprio e de nossos parceiros.

O sentido das fronteiras, assinala-se, vai muito além da delimitação física, uma vez que se refere ao que é permissível e ao que é impermissível, nas relações entre os Estados e entre povos. As fronteiras definem sistemas culturais e afinidades étnicas, realidades políticas e sociológicas, mercados, oportunidades de investimento e preferências de consumo. Podem marcar áreas de conflito ou de cooperação e integração. Não há como afirmar sua irrelevância. A ausência de uma ameaça externa imediata é um elemento fundamental e positivo a informar o perfil estratégico brasileiro. Decorre ela de uma política de paz consciente, de longo prazo e deliberadamente implementada.

Com os países desenvolvidos, busca o Brasil reforçar seus tradicionais laços. Nosso relacionamento com o principal parceiro hemisférico desenvolve-se de forma alentadora. São muitos os pontos de convergência na agenda bilateral com os Estados Unidos. O peso específico do Brasil, quer em termos econômicos, quer políticos, faz com que o país seja inevitavelmente um interlocutor de relevo para Washington. A visita que o Presidente Fernando Henrique Cardoso realizará aos Estados Unidos em abril servirá para reforçar ainda mais tal percepção.

Com os países da Europa, em particular com a União Européia, o diálogo ganhou nova densidade diante do forte interesse de Bruxelas em intensificar o relacionamento com os países do Mercosul. Setores importantes da UE vislumbram no Mercosul uma

importante parceria estratégica em termos comerciais. Esse interesse vem complementar e fortalecer o relacionamento que a UE já vinha mantendo com o Brasil no quadro político do Grupo do Rio.

O tradicional relacionamento econômico-comercial com o Japão, que havia alcançado patamares expressivos na década dos setentas (para refluir nos anos oitentas por causa da crise da dívida), tem perspectivas de voltar a intensificar-se neste final de século, caso ambos os países uma vez mais se conscientizem da afinidade de interesses estratégicos que partilham não apenas no campo econômico, mas também, crescentemente, no político. Para tanto, caberá a ambas as partes, através dos respectivos Governos, mas especialmente através das entidades privadas, aprofundar a análise e avaliação das virtualidades de uma parceria mais assertiva quer no quadro do Mercosul quer em terceiros mercados. No plano político, cabe lembrar que tanto o Japão quanto o Brasil têm sido freqüentemente mencionados como candidatos naturais a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. É desnecessário frisar que uma sintonia política nessa área seria mutuamente vantajosa.

Conforme sublinhou o Presidente Fernando Henrique Cardoso em seu discurso de posse, existem outros importantes interlocutores internacionais com os quais seria fundamental aprofundar o relacionamento bilateral sob uma ótica de parceria estratégica. A Federação Russa, a China e a Índia emergem como contrapartes naturais, pela similitude de suas dimensões, aspirações e problemáticas, de âmbito continental como o Brasil.

Por ora, os Tigres Asiáticos parecem colocar-se numa linha de competição direta com o Brasil e com o Mercosul em termos de faixas de mercado nos países industrializados. Entretanto, nada impede que se aprofundem entendimentos e mesmo parcerias para penetração conjunta em terceiros mercados, entre empresas que se revelem complementares em determinados setores. O importante é não descartar opções antes de experimentá-las. Já se viu no passado que centros como Hong Kong, Cingapura e Filipinas podem ser entrepostos estratégicos para colocação de produtos brasileiros na Ásia. Por outro lado, países como Indonésia e Malásia podem ser cooperantes ao invés de competidores no campo de produtos de base como madeiras tropicais e estanho. Assim também a Austrália, que tem compartilhado conosco o mercado mundial de minério de ferro, pode constituir importante consumidor de produtos industrializados brasileiros.

O quadro internacional, portanto, se apresenta com boas aberturas para uma inserção estratégica favorável ao Brasil neste final de século, na medida em que nossos parâmetros internos se mantenham. Em sua esfera de competência, a SAE e também o

Itamaraty, como se depreende dos claros pronunciamentos do Chanceler Lampreia e de outros diplomatas, estão atentos para as perspectivas de atuação que se descortinam para o Brasil em cooperação com esses países na arena internacional.

*

7. Examinemos, ainda, alguns elementos que, por sua natureza intersetorial, constituem importantes componentes de uma equação de caráter estratégico que o Brasil deverá procurar resolver, se possível, ainda durante o presente século.

É fato reconhecido que as equações do poder e do saber têm denominador comum, qual seja, a alta tecnologia. Desde a antigüidade, o domínio de determinados conhecimentos tecnológicos conferia superioridade estratégica a seu detentor, seja a roda, seja a pólvora, seja ainda a energia nuclear. Hoje, quando a evolução da alta tecnologia se desdobra em velocidade exponencial, a capacitação em determinados ramos do conhecimento científico e tecnológico se reveste de importância crucial em termos econômicos e comerciais, assim como de segurança e da própria inserção estratégica do país na macroestrutura internacional de poder.

Um dos temas mais sensíveis no campo da segurança internacional diz respeito às tecnologias duais. De um lado, o domínio de determinadas tecnologias pode servir para acelerar o desenvolvimento sócio-econômico de um país. De outro, sua aplicação para finalidades militares pode ser considerado fator de desestabilização de determinado sistema de equilíbrio de poder. Evidentemente, a situação de detentor ou não detentor de tais tecnologias condiciona, em boa medida, as percepções acerca de seus méritos. Uma aplicação de tecnologia para fins de defesa na ótica de um país pode ser considerada fator de desestabilização na avaliação de outro. Mas muitas vezes, alegadas preocupações sobre a não disseminação de tecnologias sensíveis podem estar mascarando interesses comerciais de natureza monopolística.

Uma das questões mais polêmicas nesse campo é a da não proliferação nuclear. De um lado, existe a percepção virtualmente unânime de que as armas nucleares são uma ameaça para toda a humanidade. De outro, há resistência de certos detentores dessas armas de eliminá-las completamente, sob o argumento que elas se têm constituído em fator de estabilidade estratégica global. Ao mesmo tempo, defendem o controle de determinadas tecnologias argumentando que sua difusão poderia contribuir para a proliferação nuclear ao cair em mãos “irresponsáveis”. A dificuldade fundamental deste tipo de lógica de não-

proliferação reside em sua seletividade. Enquanto seria permitido a determinados países desenvolver e controlar certos tipos de tecnologia, a outros seria negado o acesso às mesmas ou permitido sob condições de rigorosa verificação.

O Brasil tem defendido o conceito de não-proliferação em seu sentido integral, qual seja: o de se eliminar tanto a prole quanto a matriz reprodutora. Nesse sentido, temos assumido compromisso quer no plano interno (constitucional) quer no internacional (Tlatelolco, salvaguardas da AIEA-ABACC) de utilizar a tecnologia nuclear somente para fins pacíficos, ao mesmo tempo que recusamos legitimar uma estratificação de poder estratégico que vem de meio século atrás.

Ainda dentro dessa ordem de idéias, o Brasil participou ativamente da negociação e conclusão da Convenção para eliminação de Armas Químicas, dando total endosso à arquitetura desse instrumento. Pela primeira vez, uma categoria de armamento será totalmente eliminada em bases universais e não-discriminatórias, preservando-se, ao mesmo tempo, o direito de cada país ao desenvolvimento tecnológico para finalidades pacíficas. Nesse sentido, a Convenção constituir-se-á em paradigma para futuros instrumentos internacionais de desarmamento.

Outro campo tecnológico de importância estratégica é o espacial. Por um lado, o Brasil observa as diretrizes estabelecidas no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), demonstrando à comunidade internacional sua disposição de coibir a disseminação de vetores capazes de causar destruição em massa. Por outro, consideramos essencial a realização da Missão Espacial Completa Brasileira, com o desenvolvimento do Veículo Lançador de Satélites, para nos capacitarmos num setor cujo mercado tende a crescer aceleradamente com a expansão da telecomunicação mundial. Em realidade, a tecnologia espacial é um campo complexo que envolve a fertilização cruzada de tecnologias de informática, balística, novos materiais, microeletrônica, mecânica de altíssima precisão, etc. Assim, a capacitação nesse setor permite importantes avanços em diversos outros campos de relevância estratégica.

*

8. Conquanto a aceção de estratégia se tenha ampliado, conforme observei no início, evidentemente não se pode falar de inserção estratégica sem falar de defesa nacional. Embora o Brasil condene o uso da força nas relações internacionais e privilegie a solução pacífica das controvérsias, não abre mão do direito de auto defesa, de resto

reconhecido na Carta das Nações Unidas. A SAE vem examinando em conjunto com os Ministérios militares e o Itamaraty as diretrizes gerais que devem nortear uma política integrada de defesa. Cabe igualmente ao Secretário para Assuntos Estratégicos a função de Secretário-Executivo do Conselho de Defesa Nacional. Conforme o artigo 91 da Constituição Federal, o Conselho de Defesa Nacional, como órgão de consulta do Presidente da República, deve opinar nas hipóteses de declarações de guerra e de celebração da paz, opinar sobre decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal, propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

A SAE busca acompanhar as situações nacional e internacional relevantes para desincumbir-se das atividades necessárias ao exercício da competência do Conselho. Nesse contexto, a temática é ampla e variada e inclui questões que dizem respeito ao papel das Forças Armadas, a organização do aparelho do Estado e em última análise relações Estado-Sociedade. A todos esses temas deve a SAE estar preparada para assessorar de forma efetiva e tempestiva as deliberações do Conselho de Defesa Nacional.

*

9. A título de sumário, vale a pena consignar que, em última análise, o que se propõe é uma série de alargamentos de perspectivas¹³ que possam embasar a inserção estratégica do Brasil, tais como a ampliação:

- do próprio conceito de estratégia, que se incorpora tanto ao campo civil quanto ao militar;

- do diagnóstico do novo mundo que se vai formando - esse diagnóstico não pode cingir-se as transformações evidentes da ordem internacional, mas deve dirigir-se também à persistência de certos problemas de ordem estrutural que a afligem, como os impasses da relação Norte-Sul;

- das bases democráticas da discussão sobre o projeto nacional brasileiro e as opções estratégicas do país;

¹³ Agradeço ao professor Jacques Marcovitch a sugestão de usar esse conceito à guisa de conclusão desta palestra.

- da visão da inserção estratégica do Brasil, com a incorporação crítica da perspectiva global, que leva o país a caracterizar-se não apenas como “global trader”, mas também a médio e longo prazos como global “actor”, na consciência inclusive de que as relações de boa vizinhança que mantemos dão ao Brasil condições para projetar-se para além de sua região imediata;

- das perspectivas de desenvolvimento tecnológico, fator chave das inserções estratégica nacional no limiar da nova era;

- da concepção de defesa nacional.

Em razão de suas dimensões políticas, econômicas e outros fatores mais, a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional se faz de forma multifacetada. É importante termos um projeto nacional coerente no plano interno, termos acesso a e capacitação em tecnologias estratégicas, termos participação em processos decisórios internacionais que afetem nossos interesses nacionais. A temática estratégica é ampla e complexa, cabendo à SAE contribuir para a promoção de reflexão e discussão informadas acerca dos grandes temas que envolvem o interesse nacional.