

Os Limites Geopolíticos do Brasil ou Emergência de uma Potência Oscilante

The Geopolitical Limits of Brazil or the Problems of an Oscillating Power

*José Alexandre Altahyde Hage
Lucas de Marco Fernandes¹*

RESUMO

Nosso objetivo é procurar demonstrar que o Brasil deixou de exercer uma política externa que tivesse o intuito de contestar o sistema internacional. Não apenas a reflexão crítica da política externa se arrefeceu na histórica recente. O país também deixou de utilizar, em grande parte, as reflexões geopolíticas que formaram quadros governamentais e intelectuais após a Segunda-Guerra Mundial. Nosso corte temporal abarca os anos 1990 até 2010 e nosso método de pesquisa é a revisão bibliográfica das áreas de política externa e geopolítica nacional voltadas para a construção do poder nacional brasileiro, com os governos de Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Palavras-Chave: Geopolítica brasileira. Política Externa Brasileira. História do Brasil.

¹ José Alexandre Altahyde Hage é professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo; Orcid 0000-0002-7487-489X. Lucas de Marco Fernandes é acadêmico do curso de Relações Internacionais, também pela Universidade Federal de São Paulo, e atua no mercado exterior.

ABSTRACT

Our objective in this essay is to try to demonstrate that Brazil left the exercise of a foreign policy that had the goal of to question the international system than properly a strategic planning of strong national impacts, mainly in issues that go through the international regimes, inter-state organizations and the multilateral cooperation of the developing countries. We make clear that not only the critical reflection of the foreign policy has cooled in recent history, but also that the country left the use, in a great part, of the geopolitical reflections that formed governmental and intellectual boards after the Second World War. Our time period covers especially the 1990s until 2010, passing through the governments of the former presidents Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva.

Keywords: Brazilian Geopolitics. Brazilian Foreign Policy. History of Brazil.

Introdução

Em uma das teorias de relações internacionais, a realista, a política de poder mais afeita ao pensamento geopolítico, os Estados territoriais convivem dentro de uma ordem, cotidianamente concebida como “anárquica” na qual não há autoridade central sobre as unidades políticas, conceito utilizado por Raymond Aron para designar Estados territoriais² (ARON, 1986).

Ainda no mesmo campo de interpretação surgem outras correntes teóricas que procuram ser menos “ácidas” que a realista, ou que buscam neutralizar o teor determinista que certos núcleos intelectuais atribuem à geopolítica, bem como sua filiação ao expansionismo territorial. Talvez o esforço mais reconhecido para isso tenha sido encontrado na chamada *escola inglesa* de relações internacionais ou simplesmente *realismo inglês*.

Nessa modalidade, a ideia é não ignorar o peso que o realismo exerce na política internacional, uma constatação da vida, mas sim levar em conta que nesse ambiente há de ter certa regulação, uma racionalidade conveniente para que os Estados convivam relativamente bem, que haja algum sistema ordenador. Autor conhecido dessa vertente é o de Hedley Bull (BULL, 2002).

A questão neste ensaio não é debater as várias facetas do realismo e sua aproximação com a geopolítica, que além dos mencionados autores ainda tem sua versão *estruturalista*, de Kenneth Waltz, para quem os Estados se movimentam de acordo com as condições postas pelas grandes potências “Enquanto os estados mais importantes forem os actores mais importantes, a estrutura das relações internacionais é definida em função deles. Claro que esta declaração teórica conforma-se na prática” (WALTZ, 2002: 134). Aqui o problema não é saber se o congelamento do poder é eterno, mas sim reconhecer que mudanças estruturais, ou do sistema, são muito caras para os mais pobres.

Eis o ponto chave. Reconhecemos que a vida internacional não funciona em plenamente democrática, atribuindo direitos iguais a todos. O cotidiano das relações internacionais é regido por uma ordem tradicional que para ser legível necessita de um “sistema operacional”, uma racionalidade que concebe a existência de normas de

² Assim se prefere no pensamento geopolítico pelo fato de que dificilmente os Estados contemporâneos se assentam sobre nacionalidade exclusiva. Max Weber havia percebido que alguns Estados nacionais seriam unidades de poder assentadas sobre uma cultura hegemônica que se manifesta em nome das outras (WEBER, 1982). Assim tem sido com o Reino Unido, pela cultura inglesa, pela Espanha, pela espanhola em nome da Catalunha e País Basco.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

convivência, mas que, no final das contas, não deve ultrapassar o desenho estabelecido pelas grandes potências.

Por isso a necessidade de os Estados, com menor poder relativo, atuarem em conjunto e valorizarem espaços dadas pelas organizações internacionais para que seus interesses sejam promovidos ou que seus danos sejam limitados por causa do pesado jogo político. Claro, também considerando que não haja fortes desentendimentos nessa classe de Estados, unidades conhecidas pelos nomes potências médias ou regionais (SENNES, 1998).

Ao observar a história conhecemos esses sistemas operacionais, da ordem, como **pax britannica**, até a Primeira Guerra Mundial, e a atual **pax americana**, cuja expiração não sabemos quando se dará. Porém, é crível acreditar que esse fim acontecerá por meio de ascensão de uma potência ou o conjunto delas; um consórcio que certamente terá a China assistindo à paulatina diminuição dos Estados Unidos nos negócios internacionais.

Assim, se o sistema internacional é configurado pelas grandes potências, que pode encontrar moderadores nas organizações internacionais, fica então patente que há um princípio de hierarquia. Princípio estabelecido pelo sistema, ou pela estrutura, no qual a América Latina, por exemplo, não pode escapar ou modificar sem passar por forte desgaste. Algo dirigido não apenas à região, mas de igual modo ao Brasil, apesar das feições de poder que o país carrega, podendo se apresentar como potência média ou regional.

Mesmo possuindo alguns números que permitem ao Brasil sobressair na América Latina seu raio de ação é bastante limitado em virtude dos arranjos do próprio sistema. Amostra disso pode ser encontrada em todo o período de redemocratização nacional, a partir de 1990, em que praticamente selou-se o impulso para fazer do Brasil potência, de fato, ascendente e em condições de ser vista como uma que congregaria o clube daquelas que decidem. Um dos exemplos desse ponto foi a difícil relação entre o Executivo com as forças armadas no que se referia à política externa do país e seu perfil geopolítico (FLORES, 2002; ALSINA JR, 2003).

Fernando Collor de Mello governou o Brasil de 1990 a 1992 e incentivou o país a adentrar em uma modernidade que passou a ser conhecida como *neoliberal*. Fernando Henrique Cardoso teve sua administração entre 1994 a 2002. Embora tenha sido eleito por plataforma social-democrata seu prestígio não foi muito maior que a do primeiro. Ao menos nos meios acadêmicos, prestígio teria Luiz Inácio da Silva, o Lula, que exerceu dois mandatos: 2003 a 2010. Lula, de orientação trabalhista e sindical, teve o objetivo de exercer política

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

externa denominada “ativa e altiva”, que não se dobraria às contingências de algumas organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Neste ensaio nossa intenção é frisar o fato de que desde 1990 o perfil da geopolítica nacional, irmanada com a política externa, tem sido tímido e paralisado no que tange a um projeto estratégico que tenha o intuito de elevar a posição do Brasil no sistema internacional. Embora haja produção acadêmica que opine ter sido a política externa de Lula mais bem planejada e crítica que a de Fernando Henrique pensamos que aquele governo “ativo e altivo” não fez trabalho que, efetivamente, promovesse o poder brasileiro, mas sim tirou partido de uma atmosfera que se sensibilizava com os discursos do mandatário brasileiro, como o fomento às políticas de combate à fome e justiça social. Afinal, quem na política internacional não deseja o fim da fome e das iniquidades?

Justificamos nosso corte histórico, 1990 a 2010 por dois motivos: ainda que possa haver diferenças programáticas tanto os governos de Fernando Henrique Cardoso, quanto os de Lula da Silva não foram contestadores, propriamente dito, do sistema internacional. Embora Lula tenha sido mais crítico e contribuído para que houvesse grupos de atuação, como G3, Brasil, Índia e África do Sul, não escapou dos limites de tolerância que o sistema emprega.

No interregno, de 2011 a 2016, governos de Dilma Rousseff e Michel Temer não houve nada realmente original e digno de registro que merecesse, neste espaço, verificação de suas condutas diplomáticas e geopolíticas. Foram dois mandatos mornos, nos quais os dois governantes não procuraram ousar para não terem de enfrentar situações adversas. Dilma assim o fez porque não dedicava grande gosto às questões internacionais, como se comentava em certos círculos políticos e intelectuais (CORNETET, 2014). Temer seguiu esse caminho pelo fato de ser presidente “tampão” após a queda de Rousseff em 2016.

Com relação ao governo de Jair Bolsonaro, pensamos ser pertinente esperar o surgimento de bom número de artigos da universidade, de várias linhas de debate, para que possamos amadurecer o pensamento sobre governo que, evidentemente temos opinião, mas que gostaríamos de tratar de modo mais demorado e refletido no futuro, em possível artigo.

A hipótese que adotamos é a de que desde os anos 1990 o Estado brasileiro não conseguiu lograr um real plano de projeção de poder, de caráter geopolítico, em razão de não ter modificado o perfil do poder nacional. Em outras palavras, os governos que tomaram parte desde aquele tempo se preocuparam, em primeiro plano, manter a estabilidade

econômica nacional (de fato uma tarefa urgente), mas não fizeram disso uma base para projeção de poder do Brasil. Claro, não ignoramos que os governos em questão são diferentes e cada um procurou exercer a presidência de acordo com suas linhas políticas e possibilidades.

Um dos motivos que contribuíram para tal limite de ação geopolítica, além dos problemas domésticos, é a maneira com a qual se conforma o sistema internacional que, sem beirar ao caricatural, organiza-se a partir da demanda das grandes potências e que aceita as demandas provenientes do hemisfério sul de modo seletivo, rechaçando aquilo que pode alterar o próprio sistema.

O método que pensamos usar neste ensaio é a revisão bibliográfica sobre política externa brasileira com alguns autores da geopolítica nacional. Por isso, é relevante abrirmos o texto com lembranças a autores fundamentais no pensamento realista, neo-realista e geopolítico, como Raymond Aron, Kenneth Waltz e os brasileiros Messias da Costa e Oliveiros Ferreira.

1. A Configuração do Sistema Internacional: Jogo Difícil

As características do sistema internacional nas duas primeiras décadas do século XXI não tem sido diferente, em essência, daquilo que o pensamento geopolítico observa pela história. A configuração do sistema que procura organizar os Estados territoriais (como se prefere em geopolítica) ainda é marcada por disputas e conflitos de toda ordem, e procura dificultar a atuação política e econômica das unidades com menor poder relativo, fato que as leva a gravitar em torno de uma potência maior para obter algum ganho.

Trata-se de sistema internacional ainda oligopolizado, conforme a opinião de Aron, pelo fato dele ser conjugado a partir dos interesses das grandes potências: “Sistema Internacional *é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantem relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar em guerra geral* (itálico do autor). São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de força” (ARON, 1986: 151).

É conveniente dizer, para não dar sinais de anacronismo intelectual, que há de igual modo forças provenientes dos mesmos Estados (da sociedade civil) e das organizações internacionais com o objetivo de modificar o sistema para torna-lo mais palatável e

reformado. Esforços para democratizar as relações interestatais por meio do direito internacional público, ou na adoção de regimes específicos (caso de energia nuclear e armamentos) são constatados. As Nações Unidas, por exemplo, tem servido como meio reformista para dar espaço a outras manifestações que vão além da política de poder, mesmo que no final das contas suas resoluções correm risco de se transformar em letra morta.

Em grande parte, a literatura dos cursos de relações internacionais tem apreciado a produção de ideias provenientes dos Estados industrializados que, paradoxalmente, apontam para a mudança qualitativa do sistema, dando a entender que após o fim da Guerra Fria, em 1989/1993 passou a haver limitadores das ações das grandes potências, que sofreriam relativização de sua soberania – resultado da universalização da globalização e da interdependência.³

Digamos paradoxalmente pelo motivo de ser em grande parte nos centros culturais e educacionais das grandes potências que se verifica a produção intelectual que prega a reforma do sistema internacional e sua maior abertura aos interesses dos Estados em desenvolvimento. Em certas ocasiões são as universidades e fundações dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha que promovem debates nos quais essas potências teriam perdido poder relativo pelo fato de ser o atual sistema internacional indefinido em suas polaridades, bem como os efeitos incontornáveis trazidos pela tecnologia da informação.

A saber, na lógica da política internacional, reformada e qualitativamente modificada, o sistema de Estados passaria a ser influenciado por quatro correntes de expressão universal que ganharia dimensão com o fim da corrida armamentista e ideológica das duas superpotências. Essas correntes seriam o direito internacional, o apego à defesa ambiental, a liberalização comercial e o respeito aos direitos humanos (HELD, 1991). Princípios que anteriormente eram postos de lado seriam a tônica de uma nova ordem

Esses quatro princípios ajudaram a moldar uma ideia do que deveria ser o sistema internacional a partir dos anos 1990, alimentado pela visão que os governantes Bill Clinton (Estados Unidos) e Tony Blair (Grã-Bretanha) apresentavam em seus períodos de administração. A globalização de início, econômica e financeira, seria a força motriz em

³ O problema da interdependência é duplo: primeiro porque se acreditava que ela seria produto da globalização econômica, sobretudo para os partidários de um tipo de liberalismo das relações internacionais (NOGUEIRA, JR, 1997). Segundo porque se acreditava que a interdependência fosse igual para todos os Estados, independente das feições de poder e de resistência e influência que teriam. Waltz nega essas premissas (WALTZ, 2002).

condições de fazer mudanças que pudessem ser interpretadas como saudáveis, pois daria valor aos fluxos culturais e identitários que antes eram represados pela dinâmica da Guerra Fria.

Por isso, tudo o mais deveriam se conformar às novas posturas, cujo intuito era superar as tradicionais políticas de poder em nome de algo mais próximo de democratização da vida interestatal. Muita animação houve naqueles anos por causa da relação entre globalização, direitos humanos, meio ambiente e respeito aos regimes internacionais. No rastro de tais princípios seguiria outra globalização, menos potente, mas igualmente esperada pelos intelectuais cosmopolitas e pelos *policy makers* de algumas chancelarias: o livre trânsito de pessoas e menos barreiras tanto às imigrações quanto às mercadorias do hemisfério sul.

O lado otimista da globalização no Brasil foi percebido também nos debates e produção intelectual à esquerda. Uma esquerda que procurava ser renovada e indicava a necessidade programática de abandonar a visão nacionalista do desenvolvimento autárquico, como fora a partir dos anos 1950, pelo apoio à legislação trabalhista e à industrialização. A saber, para essa corrente progressista a globalização teria o mérito de ultrapassar as soberanias domésticas e fomentar fluxos de solidariedade mundial entre trabalhadores, mulheres, indígenas e demais setores que pudessem formar um bloco anti-sistêmico (IANNI, 1996).

Mas como procuramos frisar neste ensaio a vida política e intelectual nas grandes potências tende a ser excêntrica por alguns motivos. Um deles é quando as mais célebres universidades querem lançar ideias nas quais se procura relativizar ou, no extremo, desacreditar no poder dos seus países, dando a entender que eles não projetam mais poder como se imagina, sobretudo no final do século XX. Nesse ponto, podemos pensar em um conceito muito utilizado nos cursos de relações internacionais (ao menos nos do Brasil) de que os Estados Unidos exerceriam poder por meio de outros instrumentos.

Pensamos, neste propósito, na emergência do conceito de *soft power*,⁴ que liberaria, em parte, o uso do material militar e do peso político-econômico, a favor de outros vetores menos perceptíveis, mas igualmente influenciadores da atividade internacional: o papel da cultura, dos bons exemplos e do acato que a grande potência teria naquilo que ela mesma

⁴ O professor de Harvard, Joseph Nye, foi bastante citado nas universidades brasileiras com o famoso conceito. Seu livro *Soft Power*, de 2005, foi líder de venda e na atualidade se encontra esgotado nas livrarias.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

aceitaria, mesmo admitindo perdas momentâneas. Nesse aspecto, os Estados Unidos e a União Europeia dos anos 1990 se tornariam exemplares nesses meios virtuosos.

O livro do professor Nye não existia nos anos 1990, mas o que queremos dizer é que o espírito, a ideia que depois ganhou as bibliotecas, já ganhara corpo no meio universitário norte-americano, procurando diversificar a compreensão que o mundo tinha dos Estados Unidos naquele tempo. Digamos, um país que em determinadas análises ultrapassa o teor de ser superpotência para ser *hiperpotência*, uma vez que seu orçamento militar era superior a das outras grandes potências juntas; superior à soma dos gastos militares da Rússia e da China, por exemplo. Em outras palavras, não haveria ninguém em condições, mesmo em conjunto, para contestar o poder global norte-americano (FIORI, 2004).

Qual seria o apego inocente do *poder brando* de Nye e com larga presença na atividade intelectual brasileira? Seria acreditar que o raciocínio apresentado pelo professor de Harvard é original, que sua gênese já não estaria presente no pensamento marxista, de Antonio Gramsci, cuja presença na intelectualidade nacional é larga. Outra questão é imaginar que *soft power* é poder em si e não parte integrante do grande poder, o poder propriamente dito que não hesita quando é necessário usar todas as vertentes para dobrar o adversário.

Estados Unidos e União Europeia, antes de todos, usaram *soft power*, mas também o completaram quando seus objetivos não foram realizados de modo satisfatório, vide as desfigurações dos antigos Estados da Líbia, do Iraque em em parte, da Síria. Em uma realidade em que o uso do poder é multifacetado e complementar as grandes potências compreendem que os instrumentos de coerção, além ou junto do militar, podem oferecer ganhos substanciais e, ao mesmo tempo, fomentar prejuízos aos recalcitrantes.

Mesmo que possa ser dramático para um ensaio acadêmico, podemos dizer que as implicações financeiras e comerciais que as potências lançaram, com anuência das agências financeiras internacionais, tiveram mais efeito na vida dos Estados pobres do que guerras, uma vez que danos econômicos trouxeram para a faixa mais pobre da população desses países, como racionamento de energia elétrica e carestia alimentar (PILGER, 2004).

Ao menos é assim que autores como Peter Gowan pensam sobre o embate que os Estados industrializados mantêm na Organização Mundial do Comércio (OMC) para obter ganhos em detrimento dos produtores da América do Sul ou da África, com menos poder de influência e suscetíveis a pressões de toda ordem (GOWAN, 2003). Ou para escapar da

concorrência, com maior produtividade, que alguns países podem oferecer, principalmente no setor do agronegócio. E nesses casos os adversários seriam Brasil, Índia ou Argentina.

Dessa forma, podemos perceber que os princípios ajuizados após a Guerra Fria, como liberalização comercial, perdem serventia, assim como a pertinência de um regime internacional que promovesse, apesar de tudo, a diminuição de poder no sistema internacional. O que podemos extrair disso é que o jogo na política global continua sendo difícil para os pobres.

2. Os Efeitos no Brasil: de 1990 a 2002: *Neoliberalismo* em Questão

O que gostaríamos de frisar é que o comportamento do sistema internacional tende a ser oscilante, mas com tendência ao conservadorismo, vale dizer, à manutenção das relações de poder nas mãos de um consórcio que costumamos denominar grandes potências e agregados, Estados, cujos interesses são mundialmente buscados a partir de atitudes individuais ou em acordos. Dizemos que é oscilante em razão de fluxos e comportamentos setoriais que procuram reformar o jogo entre os Estados, procurando deixá-lo mais aberto a todas as unidades, na maneira do possível. É o papel dos regimes internacionais.

Dissemos aqui que os maiores críticos das tradicionais políticas de poder estão nas próprias universidades e fundações dos Estados industrializados, do hemisfério norte.⁵ Por isso sublinhamos que se trata de certa “dialética” em que o rol de seguidores dessas mesmas críticas ganha terreno nos Estados em desenvolvimento que passaram a acreditar, a partir de seus centros culturais e intelectuais, que efetivamente as grandes potências estavam perdendo poder relativo em benefício de novo arranjo institucional do multilateralismo.

Os efeitos de todas essas políticas, implicações e expectativas no Brasil foram diversos e confusos nos governos que tomaram parte dos anos 1990 a 2010, com maior impacto nos períodos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio da Silva, o

⁵ Christopher Lasch escreve que as prestigiosas universidades norte-americanas, as chamadas *ivy league*, transformaram-se em núcleos críticos da situação política dos Estados Unidos, de sua democracia, assim como das relações internacionais do país. Na linha de contestação dessas instituições está a cultura que opinam ser demasiadamente ocidentais e, por isso, a necessidade de haver mais multiculturalismo (LASCH, 1994). Mais um traço paradoxal do poder americano, visto que são justamente dessas universidades que saem as elites dirigentes dos Estados Unidos; e devem “blindar” o poder político do país de manifestações estudantis, simpáticas aos países pobres, mas de pouca relevância para aqueles que governam.

Lula. Porém, inicialmente é importante começar esse parecer a partir do governo Collor de Mello.

A posse de Collor de Mello, em 1990, foi considerada a admissão não somente do liberalismo econômico, e aplicado às relações internacionais do Brasil, mas também algo análogo àquilo que havia na Argentina, Chile, México e Bolívia desde os anos 1980: a aceitação do *neoliberalismo* (ou liberalismo, a depender do observador) que tardiamente chegara ao Brasil.

O teor de liberalismo daquele governo, bloqueado em 1992 em virtude de processo de corrupção, foi identificado por seus esforços de privatizar empresas federais, consideradas anacrônicas ou ineficientes, abrir a economia para importações e a investimentos externos. Encarado, por Collor, o liberalismo no Brasil como algo parcialmente marginal, após o Golpe de 1964 a intenção daquele governo para abrir a economia foi considerado a favor do neoliberalismo, o que ajudou a desgastar o governo Collor perante parte da opinião pública, sobretudo a universitária e alguns meios de consumo de massa.⁶

Mas por que os efeitos da globalização econômica foram considerados difusos no Brasil, ao contrário da Argentina ou do Chile? Uma resposta pode ser encontrada nas observações de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, para os quais nenhum dos modelos propostos àquela época seria bem posto no Brasil. Neoliberalismo (chamado Estado normal pelos autores), desenvolvimentismo (do período da CEPAL) e Estado logístico (Estado eficiente e respeitado) conviviam e conflitavam no Brasil. Ao depender da situação e do momento o Brasil poderia ser neoliberal, desenvolvimentista ou eficiente (CERVO e BUENO, 2011).

O Brasil seria Estado normal, neoliberal, pelo fato de reger sua atuação a partir da dinâmica dos fluxos financeiros internacionais. Seria também desenvolvimentista pelo fato de haver ainda instituições históricas do nacional-desenvolvimentismo, como a empresa estatal Petrobras. E haveria o Estado logístico, eficiente, pelo motivo de o Brasil passar por

⁶ Após o impedimento de Collor de Mello tivemos o breve governo de Itamar Franco, 1992 a 1994, com o propósito de paralisar o programa liberal do anterior e promover políticas consideradas nacionalistas pela grande imprensa, até populistas. No setor internacional o governo de Franco deu espaço à intenção brasileira de obter assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma visão “mais estratégica” sobre integração regional.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

reformas institucionais para deixá-lo mais equilibrado e com competência assegurada para coordenar os empreendimentos econômicos privados à distância.⁷

Em linhas gerais a crítica brasileira àqueles governos, e sua política exterior, era de autoria da esquerda sindical e universitária, para a qual as administrações provenientes do partido da social-democracia, de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, indicavam posições à direita por continuar políticas liberais do derrubado governo Collor de Mello. A crítica era a de que Cardoso continuaria na linha do *Consenso de Washington*, no qual o Brasil deveria reformas suas estruturas políticas em prol do capital.

Na cena internacional o impasse também continuava. A intenção do governo Cardoso era fazer com que o Brasil fosse visto como país responsável, que respeita acordos internacionais. Isto porque nos anos 1980 a cronologia brasileira, perante às instituições financeiras internacionais, foi de “negligência” em relação à dívida externa e às “sugestões” das agências específicas, Fundo Monetário Internacional (FMI) para que o país abandonasse, de vez, políticas de desenvolvimento na área nuclear, que poderia ser também de interesse militar, e no campo da indústria de informática (ARCHER, 2006).

Com economia em profunda crise e imagem internacional de pouca confiança aqueles governos procuraram fazer aquilo que na universidade brasileira chama “autonomia pela participação”, ou seja, o Brasil teria seu crédito resgatado à medida que participasse e aceitasse as normas das organizações internacionais, mesmo que isso contrariasse o interesse nacional para obter tecnologia em material sensível a partir da inteligência doméstica. Nesse critério, as possíveis mudanças que haveria no sistema resultariam de constante pressão que os Estados em desenvolvimento fariam nos regimes específicos.

Em grande parte esse foi o corte dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, cujo ápice se deu com a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1998. A questão era que o Brasil firmava sua palavra em não obter material físsil para obter crédito e cooperação científica externa. Porém, com o passar do tempo emergiu a opinião de determinados setores levando a crer que aquilo que o país fez não teve serventia. A Assinatura do TNP foi mais para agradar o mundo internacional do que trazer vantagem

⁷ Os autores acreditam que as três tipologias podem ser constatadas na realidade. Desenvolvimentistas foram o Brasil, Argentina e México no período do nacional-desenvolvimentismo, inspirado pela Cepal. Estado normal, substantivo de neoliberal, foi a Argentina do período Menem. Já o Estado logístico, mais eficiente, é encontrado na evolução institucional deixada no Chile, de Pinochet, e na Grã-Bretanha, de Thatcher (CERVO e BUENO, 2011).

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

para o Brasil, visto que não aumentou o grau de intercâmbios de pesquisa de qualidade no país. Com a assinatura daquele tratado deu-se a entender que aqueles governos foram hesitantes em defender uma postura autônoma em ciência de alta tecnologia (ALSINA JUNIOR, 2003).

O período governamental de Fernando Henrique Cardoso permite interpretações conflitantes. Foi uma tentativa de resgatar a credibilidade do Brasil, mantendo acordos nem sempre proveitosos e fazendo do Brasil um *global player* importante nos aspectos econômicos e políticos por causa da manutenção dos fluxos financeiros e comerciais “desregulados”. No item econômico o Brasil voltaria a ser atraente para o capital externo que aproveitaria suas as vantagens nacionais, boa infra-estrutura, parque industrial amplo etc.

No lado político o Brasil poderia demonstrar moderação em suas ações, racionalidade nas decisões, e relevância na resolução de conflitos, tanto nos referentes aos comerciais, da OMC, como militares. Assim se deu em 1995 quando o Peru e o Equador iniciam guerra por território e isso fez com que Brasília fosse a sede de negociações para que os dois beligerantes encontrassem saída honrosa para seus propósitos. Não há dúvida de que aquela mediação foi prestigiosa para o Brasil e, de certa forma, foi capitaneada pelo governo da época (VIGEVANI, FERNANDES e CINTRA, 2003).

No capítulo sobre integração regional é fato que aquela plataforma governamental não desprezou o assunto, dando valor ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e procurando ampliá-lo no modo pragmático, obtendo bons relacionamentos com Argentina e procurando atrair a Bolívia para um arranjo de influência, uma vez que o Brasil procurava importar gás natural boliviano por meio de gasoduto. Obra que em 1999 fora concluída e que inaugurou novo relacionamento entre Brasília e La Paz.

Todavia, a impressão que dava era a de que aquele governante era mais sensível ao apelo econômico, aos negócios, do que ao político, vale dizer, para obter um planejamento estratégico que considerasse as questões inerentes de um Estado de dimensões continentais. Se havia a premissa de que as coisas se arrumam minimamente pela economia, pelo respeito aos contratos, o mesmo não acontecia com a política. Se Fernando Henrique gostava do MERCOSUL pelo aprendizado econômico dele, por ser um “bloco aberto”, o mesmo não ocorria com a concepção estratégica que a integração poderia ter.

Por ser o maior Estado da América do Sul o Brasil não percebia as implicações do sistema internacional para os membros da região. Brasília não levava em conta que a

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

integração regional seria mais que trocas comerciais, seria também um bloco de resistência para desviar as pressões advindas das grandes potências que não titubeavam em proteger seus interesses, fossem eles comerciais, políticos ou tecnológicos. Citemos a questão “propriedade intelectual” que veio da *Rodada Uruguai*, de 1986, e passou pelos anos 1990. Sem trazer conveniência para os Estados Latino-Americanos ou os periféricos do sistema internacional, o Brasil não teve como contorná-lo sem sofrer reprimendas.

Da mesma forma que a adoção de medidas protecionistas à propriedade intelectual, que o Brasil deveria aceitar, poderia perturbar seu desenvolvimento, o mesmo pode-se dizer das dificuldades impostas pelos Estados desenvolvidos no que se refere ao agronegócio. Estados Unidos e Europa usariam vários argumentos, ambientais e sanitários, para barrar a concorrência com os produtos agrícolas do Brasil, Argentina ou África do Sul.

A conduta de Fernando Henrique Cardoso fora “oscilante” por alguns itens. Ao mesmo tempo em que demonstrava conformidade com o sistema internacional, historicamente desigual, combinava com a Índia para que as patentes farmacêuticas fossem liberadas para todo o mundo, contrariando os maiores laboratórios e líderes em pesquisa. A extração dessa ação combinada entre Brasília e Nova Deli foi o aparecimento da indústria farmacêutica dos “genéricos” que produz medicamentos a baixos preços. A contestação de Brasil e Índia se deu pelo argumento de que as questões de sobrevivência, como o combate ao HIV, não podem ser encaradas somente sob o cálculo financeiro.

Sobre o que fazer com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) o Brasil não apresentou postura dura perante os Estados Unidos nem procurou persuadir os Estados regionais para que não aderisse ao plano que, de fato, era de grande interesse de Washington. O que fez o Brasil foi organizar um ato que fosse em bloco e apresentado em um momento oportuno. Isso ocorreu com a Reunião dos Países da América do Sul em Brasília, agosto de 2000, em que se frisou o compromisso do Brasil com a integração regional.

A partir do ano 2000 o governo Cardoso passa a dar impressão que deseja ser mais criativo e ousado nas relações regionais. Ele contribui para o lançamento da Iniciativa para a Integração de Infra-Estrutura Sul-Americana (IIRSA) que ajudaria a fomentar um nível superior de integração, a integração física, que ligaria os Estados membros por intermédio de obras de logística com o intuito de dinamizar a economia regional.

No ano de 2002, ao terminar o mandato de Fernando Henrique Cardoso, a posição brasileira nos negócios internacionais havia passado por leve mudança de prestígio em

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

virtude de papéis individuais do próprio presidente da República e sua aceitação, pessoal, com líderes de determinada importância, como Bill Clinton e Tony Blair. As condições brasileiras no que se refere ao poder nacional praticamente não havia se alterado. Em alguns casos até diminuiu, como o quase desaparecimento do parque industrial nacional voltado para a produção e exportação de material militar e do setor de informática.

Ao depender de quem observa aquele governo ele foi bastante voluntarioso a seguir planos que nem sempre eram do interesse nacional. Alguns críticos denominavam “pensamento único” o tipo de conduta que fazia do Brasil adotar sugestões internacionais sem levar em conta se tais atos eram proveitosos para o país. A assinatura do TNP, sem contrapartida, e a ausência de planejamento estratégico que considerasse os reais problemas nacionais são exemplos desse descuido (FERREIRA, 2001).

Quando aquele mandatário deixa o Palácio do Planalto os problemas do Brasil, que sensibilizam a opinião pública internacional, ou dos grandes centros produtores de cultura, são praticamente os mesmos: pouco cuidado com a Amazônia, corrupção na área pública, falta de políticas para cuidar da infância, problemas de direitos humanos por causa da violência policial e a ausência de programas de conservação dos povos indígenas.

Além dessas questões, de grande visibilidade internacional, o Brasil também passava por outras, prementes, mas que apresentam poucos meios de sensibilização da opinião pública doméstica, de boa parte das grandes empresas e da universidade em geral. A saber, questões que sem boa resolução contribuem para a posição periférica do país:

- 1 – Pouca pesquisa em ciência e tecnologia que seja digna de registro.
- 2 – Processo de desindustrialização precoce para um país em desenvolvimento.
- 3 – Pouca articulação entre as regiões brasileiras em economia.
- 4 – Infraestrutura decadente e diminuída para um grande Estado.
- 5 – Posição inferior do poder nacional na Amazônia.
- 6 – Falta de programa diplomático coerente com a história do Brasil.

Na campanha eleitoral de 2002, que deu vitória a Lula da Silva, foi bastante aproveitada as questões mencionada acima, para demonstrar que o governo que findava seu mandato não soube apresentar um projeto de poder que fosse desdobrado satisfatoriamente para o Brasil. Isto porque um país em desenvolvimento (periférico?) não podia ficar ao gosto das circunstância da economia internacional ou da política gestada, seja pelas grandes chancelarias do globo ou de organizações internacionais, geralmente míopes.

3. De 2002 a 2010: A volta do Desenvolvimentismo?

A literatura acadêmica no Brasil concorda que o governo Lula foi bastante próximo de seu antecessor nos assuntos de economia, ao menos foi assim no primeiro mandato: de 2003 a 2006. A Aproximação entre as duas administrações federais diz respeito ao fato de que o governo Lula procurou respeitar as doutrinas e condutas deixadas por Fernando Henrique, como manter a inflação baixa, não provocar déficit público, respeito aos contratos e fazer com que a economia nacional fosse atraente ao capital externo. Ou seja, não havia muito que fazer em tema de difícil manutenção que, quando mal resolvido, pode aprofundar efeitos negativos na economia dos países envolvidos. Inflação fora de controle e estagnação eram males que o governo não queria ver perto.

Esse viés econômico nem sempre agradava aos especializados do tema, mesmo os simpáticos a Lula. A filiação mais crítica da opinião considerava que o governo Lula não havia rompido com a doutrina neoliberal dos anos 1990 e que desprezava o mandato que a sociedade brasileira havia-lhe dado, para que mudanças substanciais fossem feitas no país (PAULANI, 2003).

Ao partir de outro ponto de vista, há quem imaginasse aquele governo como promotor da “burguesia brasileira” para fins de expressão internacional. Ao fortalecer as classes empresariais, de grande monta, o Brasil promoveria a internacionalização de sua economia por meio de instalação de grandes empresas em outros países e ajudaria na abertura de novos mercados, principalmente para os industrializados que teriam poucas oportunidades no hemisfério norte, já saturado desses produtos (BOITO JR e BERRINGER, 2013).

No âmbito da América do Sul haveria a parceria entre Estado e entidades empresariais para que esse objetivo fosse alcançado. O papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seria primordial para esse fim pelo fato dele financiar obras de infra-estrutura na Venezuela, Equador, Argentina e Bolívia. De modo análogo, o Brasil deveria também levar empresas nacionais, privadas e estatais (caso da Petrobras) para a África, na procura de abrir mercados para produtos brasileiros e, se

possível, constituir relações proveitosas, caso o Brasil necessitasse de apoio nas Nações Unidas.⁸

Na África, com destaque para Angola, Guiné Equatorial e Namíbia, a petroleira brasileira marcou presença ao fazer trabalhos de pesquisa e prospecção, em *joint venture*, com firmas locais. Guardadas as devidas proporções a África guardaria para o Brasil o mesmo papel que ela havia expressado no governo Geisel (1975 a 1979), uma área que serviria como aprendizado para os negócios internacionais e, ao mesmo tempo, poderia ser útil na hora do Brasil reivindicar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Por conseguinte, essas manifestações político-econômicas passariam para a história recente a ideia de que o Brasil obteve uma fase nacionalista, de defesa da produção nacional, das exportações, do combate ao desemprego em massa e aumentar a distribuição de renda. Renda que ajudaria no consumo de produtos populares ou de médio custo, mas incentivado pelo governo para que fossem comprados, caso dos automóveis e eletrodomésticos.

Já no âmbito da política externa houve regozijo no governo Lula, uma vez que para a plataforma governamental, da qual ele liderava, era necessário que o Brasil marcasse posição em face das grandes potências e procurasse angariar trabalhos em conjunto com os Estados da América Latina, em primeiro lugar, e de todo antigo Terceiro Mundo.⁹

Com efeito, para analisar a visão que o governo Lula atribuía ao Brasil é mister antes fazer brevíssima reflexão sobre as feições de poder (de poder nacional) que o país apresenta no sistema internacional. É consenso entre os estudiosos do assunto que o Brasil se encaixa na posição de potência média ou regional. Embora sejam conceitos fluidos, pois dependem de variáveis nem sempre admissíveis à primeira vista, assim como de interpretações, o Brasil seria potência regional em razão de suas características imanescentes: o tamanho do território e da população são os maiores da América Latina (SENNEs, 1998).

Da mesma forma, a situação intermediária ou regional do Brasil se confirmaria por causa de seu Produto Interno Bruto (PIB), de seu parque industrial complexo para um país do hemisfério sul, de seu conjunto universitário, de alguns sofisticados centros de pesquisa

⁸ Nesse assunto o governo Lula foi mais atuante que o de Fernando Henrique, na promoção da economia nacional no além-mar, embora no governo de Fernando Henrique houvesse incentivo financeiro às exportações. Caso emblemático desse programa foi o embate entre a Embraer e a canadense Bombardier, em 1999.

⁹ É curioso notar que o Partido dos Trabalhadores, do qual saiu Lula da Silva, fosse o único que dedicasse espaço e com quadros interessados em estudos de relações internacionais. Sua Secretaria de Relações Internacionais era ocupada por professores universitários, como o ex-assessor especial de Lula, Marco Aurélio Garcia.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

e outros itens. Vale dizer, itens que elevam a posição nacional do país na América Latina e serve de atração regional para intercâmbios entre pesquisadores e estudantes.

O problema ao se analisar o conceito de potência média ou regional é o fato dele ser inconsistente quando se faz comparações entre Estados que se enquadram na mesma categoria. Isto não quer dizer que o conceito não tenha validade, tem e é aplicável. Contudo, ao compararmos, por exemplo, Brasil, Índia e Israel concordamos que são potências regionais, mas com diferenças qualitativas entre elas. Tais diferenças são inerentes a cada Estado e tem relação com as condições políticas e econômicas nas quais fazem parte. No aspecto bélico, Índia e Israel, por exemplo, mantem armamento nuclear em razão da situação geopolítica que esses países passam, delicada para a segurança deles.

A intenção de fazer da política externa brasileira algo diferente daquela dos anos 1990 teve efeito relativo, visto que as intenções da diplomacia Lula não rompiam, em princípio, com aquela de Fernando Henrique. Isto porque se aquele mandatário queria angariar respeito internacional por meio de participação nas agências especializadas do sistema, já no período Lula o instrumento era ir além do antecessor, a saber, constituir grupos de pressão ou críticos do sistema interestatal, mas sem abrir “linha fogo” contra as grandes potências.

A ideia de que seria imperioso efetuar uma relação Sul-Sul foi marcante no cotidiano da Chancelaria nacional. Se os governos, de coloração “neoliberal” se alinharam aos Estados desenvolvidos o momento, agora, seria de trazer em cena aquilo que interessaria mais o Brasil, ocupar uma posição de destaque entre os países da periferia.

Entre outras coisas, o que a diplomacia Lula efetuou em alto grau foi um rol de discursos ampliados por instituições ideologicamente convergentes que levassem em conta questões globais que historicamente perturbam, notadamente os Estados mais pobres. Por isso, o combate à fome (segurança alimentar), desgravação tarifária, que diminuiria o protecionismo dos Estados industrializados e a valorização da integração regional, para fins de desenvolvimento, foram a tônica do governo em todo seu período de atuação.

Da mesma forma que a questão ambiental, da Amazônia, fora presente nos anos 1990, forçando reações diplomáticas para debelar críticas gerais contra o Brasil, no período Lula houve a mesma situação. A Chancelaria nacional teve que se desdobrar para dar conta de críticas e insinuações nem sempre preocupadas com a questão ambiental, mas a usava como “cortina de fumaça” para camuflar interesses nem sempre revelados.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

Uma mostra disso se deu em 2008 quando o governo procurou maximizar a produção de etanol de cana de açúcar, álcool combustível, para exportação aos Estados Unidos e à União Europeia. O primeiro é reconhecidamente consumidor de álcool de milho; a segunda usa largamente o renovável feito de beterraba branca. Os especialistas apontam para a vantagem econômica e técnica do etanol brasileiro, mais barato e eficiente, porém com grande dificuldade de adentrar nos mercados do hemisfério norte (JANK, 2009).

E cumpre dizer que de 2003 a 2010 houve incentivo para que a produção de etanol de cana crescesse para que pudesse abastecer o mercado doméstico e ser exportado. Impulsos governamentais foram disponibilizados para empresários do setor e para aqueles paralelos, como montadoras de caminhões e tratores que deveriam ter suas vendas ampliadas. Mas, no atacado, o aquele anseio foi abortado por causa de barreiras de todo tipo.

Um dos argumentos dos Estados industrializados, afetados pela concorrência, era o de que a produção de etanol no Brasil resultava de desmatamento amazônico, portanto, algo economicamente irregular e moralmente perverso, ainda mais em época de aquecimento global que, para ser mitigado, depende da conservação das grandes florestas tropicais. Mesmo no governo Lula a questão ambiental era marcante e maciçamente criticada.

Muito desgaste houve a partir de 2006 quando o governo concluiu na necessidade de o Brasil ter outra usina hidroelétrica, modalidade na qual o país tem experiência e excelência na engenharia de grandes obras. Mas o ponto muito delicado da questão tem a ver com a “dialética” que comentamos neste ensaio. Da mesma forma que as instituições culturais e de informação dos Estados desenvolvidos criticam suas atuações perante os mais pobres, algo análogo acontece no Brasil. Expliquemos essa premissa.

O governo decidiu que a construção da Usina de Belo Monte, na parte amazônica do Brasil, seria uma necessidade por causa do iminente esgotamento de energia elétrica disponível, sem a qual praticamente anularia o crescimento econômico nacional, a exemplo do que ocorre em 2001, com o *apagão*,¹⁰ que muito prejudicou o governo Cardoso, a ponto de desgasta-lo na eleição presidencial de 2002, na qual não logrou sucesso, uma vez que a crise de energia praticamente abortou o crescimento econômico que havia sido vislumbrado. A escolha do estado do Pará não seria sem propósito, uma vez que não havia mais como

¹⁰ O *apagão* foi uma crise no fornecimento de energia elétrica pela qual o Brasil passou no ano de 2001. Seu efeito foi de tal gravidade que chegou a anular o crescimento econômico que se imaginava que o país teria naquele ano. Do ponto de vista eleitoral foi altamente aproveitado pela oposição, do próprio Lula, para ganhar a eleição de 2002.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

levantar grandes usinas na região Sudeste ou Nordeste, já esgotadas. Assim, só restaria a Amazônia porque nela ainda há proveitosos e volumosos rios, como Tocantins.

A queixa contra o governo Lula, pela escolha de Belo Monte, rendeu-lhe dissabores em virtude da intensa rede de críticas que liga instituições brasileiras às internacionais, geralmente dos países ricos. Uma questão que nos Estados Unidos, na China, na Rússia, e até em Israel, seria apenas uma perturbação, mas que não teria poder de paralisar o governo, no Brasil o alcance de tais críticas ganhou destaque a ponto de o Poder Judiciário mandar parar, em várias ocasiões, a construção da obra em atendimento a petições e mandatos provenientes de organizações não governamentais de toda sorte.

Eis um dos problemas de uma potência média. Isto porque é certa a premissa sobre a qual a percepção do que é potência média, ou regional, depende da compreensão de quem a observa e a interpretação muda de Estado a Estado (SENNES, 1998). O que pode alterar a atuação planejada do Brasil, em certos temas, talvez não possa fazer o mesmo na Índia. A configuração de potência regional do Brasil cria uma duplicidade: o país mantém fatores de poder suficientes para se destacar na América Latina, mas eles não são o bastante para fazer com que o país seja refratário a pressões e injunções de determinados setores e organizações internacionais que contam com rede de solidariedade e apoio.

Mas essas questões, de limitação de poder por causa de vários motivos, não são sem significado para uma potência média como o Brasil. Desde 1990 o país foi conduzido, com grande afincamento das elites nacionais, para uma escala de normalidade política, de atuação materialmente medíocre, que deveria ganhar dimensão por meio das palavras e de princípios morais (FERREIRA, 2001). O efeito disso foi a emergência de um país que negligenciou a construção do poder nacional para privilegiar compromissos assentados na boa fé.

É evidente que o governo Lula procurou ser mais crítico e assertivo que o anterior. De 2003 a 2010 o Brasil passou ver a pertinência de se refazer o parque industrial de defesa. Uma potência regional não poderia angariar posição de destaque sem uma indústria de material bélico que, pelo menos, tivesse condições de fabricar peças mais básicas. Com relação às mais sofisticadas o Brasil deveria fazer projetos de cooperação, de transferência de tecnologia, como ocorre atualmente com a parceria entre Brasil e Suécia. Nessa *joint venture* o Brasil deve renovar sua frota de caças com a produção do Gripen (Saab) que, em parceria com a Embraer, terá bom nível de nacionalização.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

Igual foi a postura do governo, em 2004, quando a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) pleiteou o direito de averiguar o funcionamento das centrífugas de enriquecimento de urânio. Os técnicos da agência tencionavam entrar na fábrica de enriquecimento de Resende, Rio de Janeiro, onde estão as máquinas. Firme foi a resposta do governo à AIEA ao dizer que se tratava de direito de soberania não permitir averiguações que pudessem divulgar, sem querer querendo, o avanço tecnológico do Brasil. Se as centrífugas estavam realmente no “estado da arte” do conhecimento ou se aquilo que Brasília fez foi jogo de cena é algo que não cabe debatermos nesse breve texto.

E, assim, o que faz uma potência média com dificuldades de expandir seu poder no sistema internacional? A integração regional é o primeiro passo, o MERCOSUL, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) foram as primeiras medidas. Em outro diapasão, o Brasil deveria fomentar atuações em conjunto com Estados homólogos de outros continentes, que tivessem as mesmas reivindicações.

Se o empenho para modificar o sistema internacional, em seu aspecto político e econômico, é árduo para o Brasil o caminho a percorrer é a tentativa de conjugar interesses com a África do Sul e Índia. Eis o IBAS que brindou os primeiros anos do governo Lula. Potências regionais que pudessem trabalhar com o Brasil em algumas questões de interesse geral, como no direito a produzir medicamentos patenteados, sem ônus.

Em nível maior o Brasil procurou se aproximar da China e da Rússia com o intuito de obter mercados para produtos do agronegócio e, ao depender dos arranjos propostos, obter intercâmbio tecnológico. Na verdade, pouco resultado prático houve disso. Com a China o Brasil passou a ter seu maior parceiro comercial e sua principal fonte de importação. Na Rússia, o país tentou consolidar um mercado para as proteínas animais, mas nada avançou no intercâmbio tecnológico, para fins militares, ou de aviação.

Ao privilegiar arranjos multilaterais para se contrapor às potências industrializadas IBAS, e outros, leva-se em conta que os Estados-membros teriam fortes laços de interesses comuns ou experiências semelhantes que fossem suficientes para irmana-los certos em projetos. Em nossa opinião (por nossa conta e risco) isso não ocorre da forma com a qual se espera. Os trabalhos em conjunto são convenientes para marcar posição ou para dar visibilidade a algumas questões, mas não são tão uteis quando se espera resultados profícuos.

Não se trata de má formulação política ou de falta de vontade nacional dos Estados membros para tais arranjos. O problema é que Índia, Rússia e China, para citar outro grupo (BRICS), têm projetos de poder distintos e, às vezes, conflitantes em razão de problemas históricos. No fundo, essas três potências, desiguais e contestadoras, podem ter alguns pontos de contato, alguma demanda contra os Estados industrializados, porém suas articulações de poder são individuais, uma vez que há conflitos geopolíticos entre eles.¹¹

Um país como Brasil, potência regional com limites agudos de poder, mesmo as alianças e arranjos podem ser contraproducentes. Uma importante estudiosa da política externa brasileira opina que mesmo as aproximações entre Estados da mesma categoria podem provocar árdusos conflitos, mas que no final das contas seria compensador por causa dos objetivos que eles buscam: a reforma de regimes, caros aos Estados pobres, como o do comércio (LIMA, 2005).

Considerações Finais e Algumas Questões Atuais

O que podemos argumentar é que alguns dissabores a política externa brasileira teve nessa aposta. Em 2004, o reconhecimento da China como economia de mercado, pelo Brasil, para facilitar sua vida na OMC, não teve resposta positiva. Pequim não apoia Brasília em uma possível ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Se a China der sinal verde ao Brasil terá de se entender depois com a Índia e Japão, dois vizinhos que não deixarão de aproveitar a oportunidade de fincar pé naquele importante centro.

Outro imbróglio que a China poderá trazer ao Brasil, no longo prazo, é a firme penetração que a potência asiática faz na América do Sul, firmando acordos de cooperação e financiamento em infraestrutura com tal peso que o Brasil não pode contrabalançar. Se entre os anos de 2003 a 2010 a diplomacia brasileira pôde contribuir para uma delgada geopolítica, a situação atual não é nada favorável (VADELL, 2011). O capital chinês marca presença na Argentina, na Bolívia e constante é o apoio político-militar de Pequim à Venezuela.

¹¹ Esse ensaio não é apropriado para demorar nessas questões. No entanto podemos frisar a corrida armamentista que Índia e China estão travando para que a segunda não adentre com facilidade no Oceano Índico. A China já é a maior marinha de guerra do mundo e isso força a Índia a responder também com o aumento da tonelagem naval e com a renovação de caças de última geração (KAPLAN, 2012). Por fim, ainda persistem problemas de fronteira, no Himalaia, entre os dois países com poder para que enfrentamentos sejam feitos, inclusive com baixas.

No âmbito da integração regional, paralisada ou em inoperante desde o início do atual século, o Brasil não consegue dar leitura coerente ao processo nem impulsiona-lo para algum lugar. Montar alternativa à *Aliança do Pacífico*, liderada pelos Estados Unidos, que abarcaria praticamente todos os vizinhos ocidentais da América do Sul, está fora de propósito. A contrapartida concebida para tal exigiria não somente um recurso financeiro sem igual para elevar a posição do Brasil como **primus inter pares** no continente, mas também uma disposição política para desviar as críticas que adviriam de vários meios.

Messias da Costa acredita que a integração regional deve ser ligada a uma concepção estratégica nacional. No entanto, desde os governos Cardoso e Lula as condições não melhoraram. Houve relativo avanço na primeira década do atual século, mas que já se esvaiu nos aspectos econômicos e políticos. Uma questão central do país é sua dificuldade de afirmar poder dentro do próprio território. Amostra disso é a vastidão de ONG's que há na Amazônia, alegando trabalhar em prol do meio ambiente e do indígena. O problema da Amazônia brasileira não é estranho à integração regional, pois parte desses constrangimentos é presente nos vizinhos que convivem à beira da Amazônia Legal.

É fato que neste ensaio não há lugar, nem pertinência, para fazer balanço sobre o papel das ONG's no Brasil. No entanto, podemos frisar, com a palavra de Costa, que temerário tem sido o papel de determinadas organizações que fazem biopirataria e conturbam socialmente a relação dos povos ribeirinhos, sendo eles indígenas ou não (COSTA, 2009). Contrabando de ativos de relevante teor científico, incursões de religiosos que trabalham na área com a desculpa de catequisar, evangelizar ou defender os povos amazônicos, mas não obrigatoriamente os ribeirinhos pobres, tem sido uma constante.

A partir disso, podemos ver limites brasileiros não somente materiais, de força do poder público, mas também de programa estratégico coeso que venha a deixar patente para todo o mundo a preeminência que deve haver na Amazônia brasileira. O lado irônico neste ensaio é que no Brasil há pouco poder material, estatal, para controlar a grande floresta tropical, e pouco também tem sido os instrumentos de *soft power* que poderiam contribuir para responder os inúmeros lançamentos dos centros internacionais contra o Brasil.

Houve tentativas nos últimos trinta anos para que o poder nacional fosse presente na Amazônia e neutralizasse os danos que comentamos aqui. Mas por serem programas financeiramente caros, que necessitam de quadros permanentes, não conseguiram se afirmar e exercer a função para a qual foram concebidos. Falemos do *Calha Norte*. Concebido em

1985/86 esse projeto de cunho militar levava em conta a máxima de que a Amazônia seria a área mais delicada do Brasil, que mais necessitaria de atenção (MIYAMOTO, 2002).

Depois, no governo Cardoso, houve a criação do projeto *Sistema de Vigilância da Amazônia* (SIVAM). Muito bem pensado tecnologicamente o projeto deveria contar com bom número de aviões de caça, o *Supertucano* da Embraer, e aviões-radares, espalhados por quase todo o território nacional. O impasse com o SIVAM se deu por causa de algumas implicações de ordem política e econômica: 1 – o projeto deveria contar com a possibilidade de “abate” de aeronaves clandestinas, podendo ser elas de traficantes ou contrabandistas. O governo Cardoso não autorizou a derrubada de aviões por questões políticas. 2 – O projeto teve comprometimento em sua realização plena por causa dos altos custos de implantação. Lembremos que os anos 1990 foram praticamente de crise econômica para o Brasil, agregando com a crise dos emergentes, de 1997. 3 – Houve sinais de corrupção e favorecimento na escolha do projeto que melhor se adequaria aos interesses brasileiros, dando origem a uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

O modelo que deu origem ao SIVAM foi constituído nos Estados Unidos. De modo análogo ao que aconteceu em 2010, quando o governo deveria escolher qual caça se adequaria às necessidades da Força Aérea Brasileira (FAB). A administração Cardoso teria de escolher entre o mencionado projeto, que saiu vencedor, e o apresentado pela França. Na época se aventou a possibilidade de o governo ter favorecido projeto norte-americano, embora fosse ele fechado para o desenvolvimento nacional, pelo aprendizado tecnológico.

A questão ambiental brasileira chama tanto a atenção no exterior que nem os governos Cardoso e Lula puderam resistir adequadamente, com suas linhagens intelectualmente sofisticadas. Nesse caso, então, o que dizer do governo Bolsonaro que não agrada os formadores domésticos de opinião, por ser assumidamente de direita, e vira um alvo conveniente para toda a sorte de agentes, intelectuais etc, localizados no exterior?

Grandes obras de logística e de infra-estrutura, que tiveram leitura geopolítica, advindas da IIRSA e dos projetos de cooperação do BNDES, não podem sair do papel com o Brasil deste momento. Corredores oceânicos, malhas ferroviárias, navegações fluviais, construções de imensa valia para o poder brasileiro em outras épocas, poderão ser realizadas pelo capital chinês, anulando a posição do Brasil. Tudo isso traz nova pergunta: será que a china será portadora de um novo *imperialismo* que concorrerá com o tradicional norte-americano? Será que haveria reedição de nova clivagem, dessa vez Sul-Leste?

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

Por fim, citamos uma expressão de moda encontrada em universidades brasileiras: *Sul Global*. Como boa parte de expressões novas esta também é de compreensão demorada. Por Sul Global pode-se entender uma política externa voltada para fomentar cooperação entre os Estados em desenvolvimento, do hemisfério sul. Nisso haveria a premissa de que são unidades políticas que passam pelas mesmas questões e desafios. Nossa visão neste ensaio é a de que o Brasil não teria sorte melhor, tanto em alinhamentos com os Estados industrializados, nem com aqueles em ascensão: melhor citarmos, China.

Referências

ALSINA JR. João Paulo Soares. “A Síntese Imperfeita: Articulação entre Política Externa e Política de Defesa na Era Cardoso”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2). Brasília, Universidade de Brasília, 2003.

ARCHER, Renato. *Energia Atômica, Energia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2006.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Editora da Universidade de Brasília, 1986.

BOITO JR, Armando. BERRINGER, Tatiana. “Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma”. In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 21, nº 47. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2011.

CORNETET, João Marcelo Conte. “A Política Externa de Dilma Rousseff: Continuação na Continuidade”. In *Conjuntura Austral*. Vol. 05, nº 24. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>.

COSTA, Wanderley Messias da. “O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e Desafios à Integração”. In *Confins*. Nº 7. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em <https://journals.openedition.org/confins/6107>.

FERREIRA, Oliveiros. *Crise da Política Externa*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.

FIORI, José Luís. *O Poder Americano*. Petrópolis, Editora vozes, 2004.

FLORES, Mário Cesar. *Reflexões Estratégicas: Repensando a Defesa Nacional*. São Paulo, Editora É Realizações, 2002.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

- GOWAN, Peter. *A Roleta Global*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2003.
- HELD, David. “Democracia, O Estado Nação e o Sistema Global”. In *Revista Lua Nova*. Nº 23. São Paulo, Centro de Estudos da Contemporaneidade, 1991. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000100010.
- IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1996.
- JANK, Marcos. “Etanol de Cana de Açúcar: Uma Solução Energética Global sob Ataque”. In SAFATLE, Fernando; ABROMOVAY, Ricardo (orgs). *Biocombustíveis: A Energia da Controvérsia*. São Paulo, Editora Senac, 2009.
- KAPLAN, Robert. *A Vingança da Geografia*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2012.
- LASCH, Christopher. *A Rebelião das Elites*. Rio de Janeiro, Ediouro Editores, 1994.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “A Política Externa Brasileira e os Acordos de Cooperação Sul-Sul”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48, nº 1. Brasília, Universidade de Brasília, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica do Brasil: Algumas Considerações*. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- NOGUEIRA JR. Paulo. *Dilemas da Globalização*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1997.
- NYE JR, Joseph. *Soft Power*. New York, Public Affairs, 2005.
- PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula”. In *Revista de Economia Política*. Vol. 23, nº 4. São Paulo, Sociedade de Economia Política, 2003. Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/92-4.pdf>.
- PILGER, John. *Os Novos Senhores do Mundo*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2004.
- SENNES, Ricardo. “Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil”. In *Revista Contexto Internacional*. Vol. 20, nº 2. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 1998.
- VADELL, Javier. “A China na América do Sul e as Implicações Geopolíticas do Consenso do Pacífico”. In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 19. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2011. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/238/23821153006.pdf>.
- VIGEVANI, Tullo. OLIVEIRA, Marcelo F. CINTRA, Rodrigo. “Política Externa no Período FHC”. In *Tempo Social*. São Paulo, Universidade de São Paulo, novembro de 2003.
- WALTZ, Kenneth. *Teorias de Relações Internacionais*. Lisboa, Editora Gradiva, 2002.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.

MUNDO E DESENVOLVIMENTO

Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais
