

O BRASIL NO MUNDO: CONJECTURAS E CENÁRIOS

Sebastião C. Velasco e Cruz
Ricardo Sennes

Aberto por dois eventos dramáticos -- a Guerra do Golfo e, logo a seguir, o colapso da União Soviética -- o debate sobre a natureza da ordem internacional pós Guerra Fria ganhou novo impulso com o atentado de 11 de setembro e as reações por ele desencadeadas. Seja qual for a caracterização do sistema internacional tida como a mais adequada, no centro da discussão estava, como continua a estar, o papel da superpotência. Vértice de um sistema unipolar? Elemento mais importante, mas com peso desigual nas diversas dimensões de poder envolvidas em um sistema sobremaneira complexo? Expressão proeminente de um ordenamento duradouro, ou traço característico de uma configuração marcadamente instável?

Não vamos entrar nesse debate. Ao invés disso, adotando a postura prospectiva que informou todo o projeto, procuraremos indicar algumas das linhas de força que deverão estabelecer o elo entre o sistema internacional presente e o que haverá no futuro, em um horizonte de vinte anos, seja qual for a feição que ele venha a apresentar.

A primeira delas diz respeito à trajetória dos Estados Unidos. A prudência aconselha projetar para o futuro previsível os valores relativos que asseguram hoje a proeminência indiscutível deste país no sistema internacional. Porém, a consideração mais detida de alguns aspectos abre espaço para interrogações.

O mais evidente deles tem a ver com a posição de sua economia. Apesar de seu tamanho e de seu dinamismo, a economia americana padece de problemas conhecidos que podem comprometê-la a médio ou longo prazo: o baixo nível de poupança, o grau muito elevado de endividamento (público e privado). Até o momento, o financiamento dos crescentes déficits, interno e externo, tem sido feito sem maior dificuldade, dada a disposição de investidores de todo o mundo a aplicarem seus ativos em títulos denominados em dólares. Mas, o que ocorrerá se a confiança na solidez da economia americana e em sua capacidade de pagamento for, por algum motivo, abalada? Em que medida a consolidação do Euro como moeda de reserva internacional tende a restringir os graus de liberdade da política econômica dos Estados Unidos? A hipótese de uma crise financeira grave neste país pode ser descartada?

A superioridade militar dos Estados Unidos parece ser o elemento mais consistente de sua condição presente de superpotência singular. No entanto, aqui também é preciso cuidado para dimensionar corretamente os dados. A supremacia americana nesse campo está assentada em seu poderio nuclear, em sua enorme dianteira no desenvolvimento e aplicação de armas de última geração, na capacidade única de projeção de poder em escala global, pela pujança de suas forças aérea e naval e pelo sistema de bases militares -- mais de 720,

espalhadas por todo o mundo¹. Nem por isso esse poder é ilimitado. No tocante ao armamento nuclear, cabe observar o descasamento entre o tamanho e o potencial destrutivo do arsenal americano e a sua utilidade. É a percepção dessa defasagem que inspirou a redefinição estratégica expressa na *Nuclear Posture Review*, de 8 de janeiro de 2002. Trata-se para os planejadores americanos de dar maior credibilidade à ameaça atômica através do desenvolvimento de artefatos de baixa potência, passíveis de serem empregados para a consecução de objetivos táticos. Seus defensores apresentam esse programa como indispensável para combater a proliferação das armas de destruição de massa; seus críticos denunciam o seu efeito dissolvente, afirmando que o referido programa atingiria de morte o regime de proliferação nuclear. Seja como for, por enquanto os planos não saíram do papel e há dúvidas de que possam vir a fazê-lo em curto prazo.²

Com pleno domínio aéreo e marítimo, e com as armas eletronicamente guiadas de que dispõem, os Estados Unidos detêm os meios para vencer qualquer conflito convencional em que possam estar envolvidos. O problema é que o desafio militar que enfrentam é de outra natureza. Para fazer face à guerra assimétrica, é preciso ocupar o terreno e incorrer em um número de baixas que a sociedade americana tem muita dificuldade em aceitar.

O segundo vetor de mudanças que gostaríamos de destacar consiste no processo de construção da União Européia. O ceticismo quanto a este projeto é grande em muitos setores, e as divisões que vieram à tona na crise diplomática do ano passado só as fizeram aumentar. Para muitos analistas sua última ampliação torna a União Européia menos unida ainda, e mais impotente face ao Estado norte-americano. No entanto, olhado em perspectiva, de 1952 -- quando foi criada a Comunidade do Carvão e do Aço -- aos dias de hoje o acervo acumulado pela Europa é impressionante. O último elemento incorporado nele foi o projeto de Constituição, aprovado em junho de 2004 pelo Conselho Europeu, contra a expectativa dos incrédulos. A rejeição desse texto nos referendos francês e holandês criou grande comoção, mas não é certo que o significado do episódio tenha sido negativo para o processo geral de construção da Europa como comunidade política. Na produção de uma identidade européia nítida, a implantação da Política Externa e de Segurança Comum é decisiva. Sabemos como é forte a resistência que ela desperta. E devemos acrescentar agora uma referência à dificuldade de integrar as perspectivas de países de tradições e vínculos externos tão distintos quanto a Inglaterra, a França e a Alemanha, de cuja confluência depende em grande medida o futuro daquele projeto. No entanto, alguns fatores militam a favor de sua materialização. Um deles é a integração já em estágio avançado da indústria bélica européia³; o outro é a problemática de segurança, a qual para Europa -- que tem uma população mulçumana de mais de 30 milhões de indivíduos e faz fronteira com muitas das regiões mais conturbadas do planeta -- afigura-se em termos muito distintos do que para o aliado americano.

¹ Sem falar das bases que os Estados Unidos mantêm disfarçadamente, sob a bandeira de outros países. Sobre o tema, Cf. Johnsonm, Chalmers, *The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*. New York, Metropolitan Books, 2004.

² Cf. International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey, 2003-2004*, pp.20 e segs.

³ Cf. Guay, Terrence e Callum, Robrt, "The transformation and future prospects of Europe's defense industry", *International Affairs*, Vol. 78, no. 4, 2002, pp. 757-776.

Desde seus primórdios, o processo europeu foi marcado pela tensão entre federalistas e confederalistas. Em cinquenta anos ele recebeu muitos atestados de óbito, e sobreviveu a todos. Mais, ele avançou dialeticamente, entre momentos de letargia e saltos. Como se comportará nas próximas décadas?

A terceira força a considerar neste breve exame é a ascensão impressionante da China. Hoje ela já ocupa a segunda posição entre as maiores economias do mundo, com um produto interno bruto, pelo critério da paridade de poder de compra, de 6,435 trilhões de dólares, contra o PIB de 10, 871 trilhões dos Estados Unidos⁴. Se mantiver taxas de crescimento próximas das que vem acusando nos últimos vinte anos, a China terá se equiparada aos Estados Unidos neste terreno no final do período que temos em vista. Mas, é razoável esperar que as mantenha? Muitos analistas afirmam que não, e apontam uma série de distorções -- situação pré-falimentar de milhares de empresas, fragilidade do sistema bancário, abarrotado de créditos irrecuperáveis -- que a condenariam a se debater em grave crise financeira em prazo breve. Mesmo que tenham razão, como reagiria a China a uma crise dessa natureza? Com que prontidão conseguiria superá-la?

No plano geo-estratégico também as questões se multiplicam. Há de saída o problema com Taiwan, que pode evoluir, em prazo relativamente curto, para uma crise de graves conseqüências envolvendo uma prova de força direta com os Estados Unidos. A China vem se preparando para essa eventualidade, e a comparação ingênua do orçamento militar dos dois países pouco nos diz sobre o seu grau de sucesso. Pelos dados oficiais, em 2002 a China teria gasto cerca de 20 bilhões de dólares em defesa, mas segundo as estimativas do Ministério de Defesa dos Estados Unidos os valores reais podem ter sido pelo menos três vezes maiores⁵. Além dos problemas de imprecisão e baixa fidedignidade dos dados, a comparação é prejudicada ainda pelas distorções provocadas pela conversão ao dólar. Parte do gasto militar é realizada na aquisição de equipamentos ou em contratos de assistências, e está corretamente refletida quando expressa em moeda internacional. Mas o mesmo não vale para o gasto correspondente a compra de material na própria China e ao dispêndio com soldos e salários (que respondem por fração importante do gasto total -- 38% nos EUA, mais de 70% na Europa): se o critério da paridade de poder de compra fosse utilizado na estimativa dessa parcela do gasto, o orçamento militar chinês se revelaria muito maior.

Taiwan não é a única área de atrito nas relações estratégicas entre a China e os Estados Unidos. O projeto de defesa anti-míssil é encarado pela China como uma grande ameaça, que se torna maior ainda pela extensão do mesmo ao Japão. Para fazer face a ela, a China conta, entre outras coisas, com sua capacidade de produção de mísseis balísticos intercontinentais em número tal que nenhum sistema de defesa poderia deter, e com o desenvolvimento de sistemas anti-satélites e outros dispositivos de uma futura “força de dissuasão exo-atmosférica”, que incluiria lasers e mísseis capazes de destruir satélites, já em fase de pesquisa no presente⁶. Para levar a efeito esse esforço de modernização e fortalecimento de seu aparato bélico, a China se vale fortemente da cooperação com a

⁴ *World Development Indicators Database*, World Bank, Setembro 2004.

⁵ Cf. Department of Defense. *Report to Congress. Annual Report on The Military Power of the People's Republic of China*. Wahshington, Dc., 2003.

⁶ Cf. Urayama, Kori, “China Debates Missile Defense”, *Survival*, Vol. 46, no. 2, 2004, pp. 123-142.

Rússia, e procura fazer avançar, nesse domínio também, a densa relação que mantém com a União Europeia⁷.

Para a China, as prioridades mais elevadas continuam sendo o desenvolvimento nacional, a manutenção das altas taxas de crescimento econômico e a promoção das condições internacionais mais propícias à consecução desses objetivos. Entre essas, inclui-se a paz e um ambiente seguro. Mas, como a segurança é um bem relativo, os esforços que a China faz para obtê-lo deixam em aberto várias interrogações sobre o futuro.

Se a intenção neste artigo fosse fazer um levantamento exaustivo, deveríamos acrescentar referências explícitas a vários outros temas. Como a recuperação econômica e os conflitos étnicos na Rússia; o desenrolar da crise no Oriente Médio -- com ênfase na guerra suja no Iraque, na desestabilização de regimes tradicionais da região e na crise já avançada em torno do programa nuclear iraniano --, e a lenta, mas aparentemente segura, elevação da Índia à condição de grande potência, entre outros. Mas não é preciso. O que buscamos foi apontar apenas algumas das grandes forças que contribuirão certamente para moldar o sistema internacional nos próximos vinte anos. Qual tende a ser a sua configuração nesse horizonte de tempo? Manterá este sistema a configuração unipolar que apresenta hoje, ou se deslocará em direção a uma estrutura multipolar, segundo a hipótese incorporada no planejamento estratégico de vários países, entre os quais a França e a China, e sustentada por alguns especialistas mais renomados da área⁸? Caso a primeira alternativa se revele verdadeira, qual tende a ser natureza desse sistema unipolar: ele avançará no sentido de uma integração crescente, nos planos econômico, político, cultural e geoestratégico, do centro metropolitano -- os Estados Unidos e os países integrantes do bloco Ocidental -- atingindo esta um ponto tão elevado que não caberia mais falar de seus elementos constitutivos como Estados distintos, mas como partes de um único sistema estatal⁹, ou,

⁷ Cf. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's EU Policy Paper*.13/10/2003.

⁸ Cf., Waltz, Kenneth N. "Structural Realism after the Cold War", in G. John Ikenberry, (ed.) *American Unrivaled. The future of the balance of power*. Ithaca and London, Cornell University Press, 2002, pp. .-Kupchan, Charles A. "Hollow Hegemony or Stable Multipolarity?" in G. John Ikenberry, (ed.) op. cit, pp. 68-97; do mesmo autor, *The End of the American Era. U.S. foreign Policy and the geopolitics of the Twenty-First Century*. New York, Alfred A. Knopf, 2003, e Todd, Emmanuel, *Après L'Empire. Essai sur la décomposition du système américain*. Paris, Gallimard, 2002.

⁹ Essa hipótese, que já se insinua em trabalhos de autores prestigiados, como Robert Jervis e John Ikenberry, e que foi desenvolvida sistematicamente em obra importante de Martin Shaw, tem afinidades claras com o discurso dos governos de Clinton e de Tony Blair. Cf.

- Ikenberry, G. John, "American power and the empire of capitalist democracy", in Michael Cox, tim Dunne and Ken Booth (eds.), *Empires, Systems and States*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 191-212.; Jervis, Robert, "Theories of War in an Era of Leading-Power Peace: Presidential Address, American Political Science Association, 2001.", *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 1, 2000, pp. 1-14; Shaw, Martin, *Theory of the Global State*. London, Cambridge University Press, 2000.

pelo contrário, realizar-se-á pela acentuação das assimetrias no próprio centro do sistema, o que instituiria o Estado mais forte em sede de um império global¹⁰?

A reflexão sobre os delineamentos da nova ordem internacional em emergência no mundo do pós Guerra Fria não é nova para a diplomacia brasileira, embora os acontecimentos desencadeados pelo 11 de setembro tenham lhe conferido uma importância nova. Hoje, como na década passada, a percepção é clara de que o futuro é incerto. Para um país intermediário, afastado das áreas críticas de tensão internacional, como é o caso do Brasil, trata-se de definir uma estratégia de inserção internacional que leve em conta as três possibilidades antes mencionadas.

Elaborados com base nas respostas ao questionário relativo à dimensão global do projeto Brasil 3 Tempos, os cenários que apresentamos a seguir podem contribuir para essa tarefa. Dois deles -- o “cenário mais provável” e o “cenário desejável” -- sistematizam os resultados colhidos através daquele instrumento, ao observar o critério da média das probabilidades atribuídas pelos respondentes aos diferentes eventos sobre cuja ocorrência estavam sendo sondados. Os dois cenários contrastantes foram construídos a partir de procedimento que levou em conta o esquema de interconexões causais resultante da aplicação do modelo lógico de análise empregado pela equipe do IEA, bem como a literatura internacional relevante sobre o tema. Nesse sentido, mais do que criações pessoais dos autores do presente artigo, os cenários, em seu conjunto, representam o produto do esforço coletivo de todos os participantes da pesquisa.

¹⁰ Essa hipótese, que não é nova, vem ganhando respeitabilidade acadêmica crescente nos últimos anos. Para apresentações elaboradas desse ponto de vista, Cf. Gowan, Peter, *Contemporary Intra-Core Relations and World Systems Theory*. www;- Bacevitch, Drew J., *American Empire. The Realities and Consequences of U. S. Diplomacy*. Cambridge, Ms., Harvard University Press, 2002, e Ferguson, Niall, *Colossus. The Price of America's Empire*. New York, the Penguin Press, 2004.

Cenário mais provável: Desconcentração Conflituosa

Neste cenário a primazia dos Estados Unidos na economia e na política mundiais se vê reduzida, pela ocorrência de um dos eventos a seguir, ou de sua ação conjugada: o aumento do poder econômico e militar da China, e a afirmação da identidade política da União Européia, através de uma Constituição própria e de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESCE) efetiva, com capacidade independente de planejamento estratégico. Esse resultado é reforçado ainda por dois outros eventos: a ascensão da Índia e a integração da Rússia na União Européia.

A transição para um sistema dotado de vários pólos de poder é o elemento central neste cenário. Mas o elemento que o distingue é a maneira como ela se processa. Neste cenário, a desconcentração se opera de forma conflituosa, pela emergência de competidores com meios e disposição para contestar o papel de liderança da superpotência na condução dos assuntos internacionais.

Nesse contexto, manifestações recorrentes de discordância sobre questões relevantes aumentam as tensões entre os principais atores da política internacional, que se lançam em jogos de aliança envolvendo também as potências pequenas e médias.

Em várias partes do mundo, conflitos étnicos e religiosos geram situações críticas, mas as discrepâncias entre as grandes potências inibem as intervenções internacionais para saná-las. Embora as tensões no Oriente Médio continuem elevadas, os Estados Unidos reduzem sua presença militar na região, pela dificuldade de arcar com os custos econômicos e políticos nela implicados.

A persistência de fatores de crise nesta e em outras regiões do mundo cria condições favoráveis para organizações terroristas, que intensificam sua atividade.

No plano das relações econômicas, as divergências entre os principais atores levam à multiplicação de acordos minilateralistas, em detrimento do sistema multilateral. Em todos os níveis, decresce a importância e a participação das ONGs em organismos multilaterais, que passam a enfrentar sérias dificuldades.

Diante da emergência e a desconcentração dos pólos políticos e econômicos de relevância global, altera-se as bases para a inserção internacional do Brasil.

Esse contexto favorece o aumento da importância do Brasil no cenário internacional como corolário de seu fortalecimento econômico e institucional, de sua presença regional consolidada. Porém, o enfraquecimento dos foros multilaterais como ONU e OMC e a forte divergência política entre as principais potências, velhas e novas, reduz a importância desses foros como meio de ação internacional do país.

Avança de maneira constante a integração física da América do Sul, dada as necessidades geradas pelo aumento da integração econômica regional e a disposição estratégica do Brasil

e dos países da região de criar uma identidade política sul-americana. O Brasil se consolida como liderança e coordenador estratégico desse processo combinado, com forte reflexo na sua presença política internacional. O baixo consenso internacional reduz a participação das organizações de fomento internacional (BID, BIRD e outras agências) no apoio a esse projeto.

Desse processo de integração resulta maior estabilidade e ocupação econômica e social das zonas fronteiriças e do interior do continente, reduzindo a desigualdade econômica regional. Reduzem-se assim áreas de tensão social e política nas fronteiras entre os países.

Reduz-se também a presença militar nas fronteiras, que passam a ser controladas por autoridades civis. Os EUA não logram convencer os países da região a engajar suas forças armadas em programa conjunto e integrado focado nos problemas fronteiriços, como o combate ao crime organizado e ao narcotráfico. As fronteiras seguem vigiadas, quando necessário, pelas respectivas forças armadas.

As reservas indígenas se estabilizam sem novas pressões por ampliação ou pressão para o controle internacional da Amazônia.

No âmbito econômico multilateral, a redução da efetividade dos acordos comerciais diminui as garantias de acesso a mercado para os produtos agrícolas brasileiros. A abertura de novos mercados como China, Índia, Rússia, Oriente Médio compensa em parte a redução de acesso via OMC.

Aumenta, ainda que de forma lenta, a participação das fontes renováveis na matriz energética mundial, ao mesmo tempo em que mudanças climáticas se acentuam devido à falta de acordo multilateral sobre o tema.

Tal ambiente permite o aumento das exportações brasileiras, e redução da relação dívida externa/PIB, com boa repercussão para o desempenho econômico do país. Discordâncias entre as grandes potências nos foros econômicos multilaterais obstam a adoção generalizada de normas internacionais restritivas à implementação de políticas heterodoxas de fomento.

Cenário desejado: Multipolaridade Benigna

Neste cenário, cria-se um maior equilíbrio de forças entre os EUA, a EU e a China, consolidando-se um mundo multipolar com fortalecimento das instituições regionais e multilaterais. Assiste-se, como no cenário da desconcentração conflituosa, à perda de poder relativo do Estado norte-americano, mas, a passagem para a nova configuração do sistema internacional se dá, aqui, de forma organizada, e sob liderança dos próprios Estados Unidos. Nesse ordenamento, a China emerge como grande potência econômica e política, e reforça as instituições internacionais vigentes. A EU implementa a sua Política Externa e de Segurança Comum e integra com sucesso a Rússia. A Índia avança em seu processo de consolidação como economia altamente dinâmica, e contribui fortemente para a montagem de esquemas de cooperação entre países em desenvolvimento.

A distribuição menos concentrada do poder internacional contribui para a tolerância entre as culturas, o que reduz o número de crises que demandam intervenções internacionais.

No Oriente Médio, a solução negociada da questão palestina e a estabilização de regimes moderados diminuem as tensões políticas e livram a região da presença militar estrangeira.

A combinação de maior estabilidade política internacional e combate policial eficiente, com cooperação entre os organismos nacionais envolvidos, diminui significativamente a ameaça terrorista.

Neste cenário, a geração de normas internacionais flexíveis estimula a adoção de políticas de desenvolvimento adequadas às circunstâncias e às necessidades dos países. As ONGs participam ativamente das decisões em negócios internacionais, multiplicando-se os acordos no contexto de organizações multilaterais revigoradas.

Caracterizado por forte concerto entre pólos políticos e econômicos, velhos e novos, gera-se neste cenário importante reforço das instituições internacionais e processos decisórios multilaterais, ampliando o espaço para a projeção política e econômica do Brasil. Tanto o histórico do Brasil frente a essas instituições, como sua consolidação como liderança sul-americana, o credenciam para ocupar lugar de destaque nos principais foros internacionais.

O Brasil logra um crescimento econômico sustentável e equilibrado e, com base nisso, reforça suas estratégias regionais tornando-se o pólo articulador do processo de integração econômica e infra-estrutural da região (IRSA) com apoio das instituições multilaterais (BID, BIRD, CAF e agências de desenvolvimento européias, japonesas etc.). Avança também o respaldo por todos os países da região à definição de metas comuns econômicas e sociais.

O aumento substancial da integração econômica e social da região sustenta-se com base na consolidação da integração física e na disposição estratégica de criar uma identidade política sul-americana.

Desse processo de integração resulta maior estabilidade na ocupação econômica e social das zonas fronteiriças e do interior do continente, reduzindo a desigualdade econômica regional. Reduzem-se assim significativamente áreas de tensão social e política nas fronteiras entre os países. Os EUA retiram-se da função de polícia anti-drogas da Colômbia e desmobiliza sua política de constituição de uma força comum regional de combate ao crime organizado e proteção militar das fronteiras.

Políticas adequadas ao controle de reservas indígenas e da Amazônia.

O ambiente internacional estabilizado e o reforço das normas comerciais abrem espaço para forte expansão das exportações agrícolas do país. Reforça essa condição o avanço dos acordos e a tecnologia para uso de fontes renováveis de energia, em especial os *energetic crops*. A ratificação dos acordos climáticos previne mudanças nas condições de produção de alimentos.

O crescimento sustentável econômico e das exportações permite o país reduzir de forma significativa seu endividamento externo e trazer a níveis aceitáveis sua vulnerabilidade internacional.

Normas internacionais flexíveis abrem espaço para a adoção de políticas de desenvolvimento adequadas às circunstâncias e às necessidades dos países, combinando compromissos de abertura comercial com garantias de maior equilíbrio nos ganhos econômicos derivados dela.

Cenário Contrastante 1: Unipolar Consolidado

Neste cenário, os EUA implementam com êxito a estratégia de perpetuar a configuração unipolar do sistema internacional que emergiu com o colapso da União Soviética, apoiados no dinamismo de sua economia, no controle exercido sobre os circuitos financeiros internacionais, e em seu formidável aparato bélico. Detentores de supremacia incontestada na política e na economia mundial, os Estados Unidos mantêm dentro de limites aceitáveis o poderio ascendente da China, através da preservação de presença militar decisiva na Ásia, do estímulo aos anseios de independência de Taiwan, do apoio conferido à Índia, e da atribuição de novo papel ao Japão no sistema de segurança regional. Da mesma forma, valendo-se das diferenças de interesses e pontos de vista entre os países europeus, os EUA bloqueiam o projeto de uma política externa e de segurança autônoma, mantendo a União Européia sob sua estrita dependência no plano geo-estratégico. Com sua política de ampliação da OTAN e de seu sistema de bases militares, os Estados Unidos elevam a sensação de insegurança na Federação Russa, que passa a defrontar-se com demandas separatistas intensas em várias regiões, e tem dificuldades crescentes para manter a sua integridade.

Nesse contexto, multiplicam-se as intervenções internacionais em situações de crise geradas por conflitos étnicos e religiosos. No Oriente Médio, os Estados Unidos mantêm sua presença militar, com mobilização crescente de tropas estrangeiras sob o seu comando efetivo.

Marcadamente unilateralista, a conduta internacional dos Estados Unidos é apoiada pela maioria dos governos, apesar da oposição que ela suscita em amplos setores da opinião pública. O poder incontrastável dos Estados Unidos, a universalidade de seus engajamentos e o caráter imperativo de sua política provocam resistências disseminadas, que se traduzem com frequência em formas irregulares de ação militar e em atos terroristas.

No cenário unipolar consolidado diminui a importância e a participação das ONGs nos organismos multilaterais, que perdem influência na gestão dos assuntos internacionais. Nele, a potência hegemônica tende a valer-se de acordos bilaterais ou minilaterais para obter a adesão generalizada a normas internacionais que restringem severamente a capacidade dos países de implementar a seu critério políticas públicas.

Em decorrência de um ordenamento internacional fortemente hegemônico pelos EUA, e sua projeção na região sul-americana, o Brasil mantém certa presença na América do Sul, mas não consolida sua condição de liderança regional. Tolhido na sua condição de pólo articulador regional, o Brasil investe pouco na integração infra-estrutural, concentrando suas apostas na ampliação de seus vínculos com as economias centrais.

Persistindo a baixa integração econômica e infra-estrutural da região aprofunda-se a desigualdade econômica regional e a concentração do crescimento econômico em torno de algumas regiões metropolitanas. Proliferam assim áreas de tensão social e política no interior do continente, gerando pressões nas fronteiras entre os países.

Sob forte pressão dos EUA, vinga a proposta de utilização das forças armadas da região, sob a liderança das forças armadas norte-americanas, para lidar com os problemas fronteiriços, combater o crime organizado e o narcotráfico. Essas forças também seriam utilizadas em caso de instabilidade política nos países da região.

Com pouco espaço para a ampliação das ações políticas reivindicatórias, as reservas indígenas se estabilizam sem novas pressões por ampliação e diminui a pressão para o controle internacional da Amazônia.

Tal contexto impacta negativamente as tentativas do país de ampliar sua influência política no plano global, seja via presença nos foros multilaterais, seja nas suas relações com outras regiões e países não dominantes.

As exportações brasileiras agropecuárias seguem se ampliando, devido aos ganhos de produtividade e a redução gradual das barreiras comerciais nos mercados centrais. Contudo, o avanço lento da utilização de fontes alternativas de energia renovável, faz com que o Brasil se beneficie apenas marginalmente do mercado derivado dessas tecnologias (certificados de carbono, vendas de etanol) e de *energetic crops* (óleos vegetais etc).

A ampliação apenas gradual das exportações do país mantém a dívida externa em dimensões exageradas frente ao PIB, permanecendo forte a vulnerabilidade internacional do país e, em consequência, a situação econômica instável e o baixo crescimento. A ampliação dos acordos internacionais de corte liberal, restringe a possibilidade de adoção de políticas econômicas heterodoxas e de fomento.

Cenário contrastante 2: Ordem Liberal Cosmopolita

Neste cenário a identidade de interesses e de valores básicos entre Europa, Japão e Estados Unidos cria condições para uma gestão compartilhada dos assuntos internacionais, que passa a se fazer cada vez mais através de entendimentos estabelecidos no interior de redes globais associando burocracias públicas e privadas, o que tende a privar as questões relativas à primazia de determinado Estado na política mundial de todo sentido. Nesse contexto, as divergências entre Europa e Estados Unidos no plano da segurança estão superadas, operando-se entre os parceiros uma divisão funcional de trabalho que preserva intacto o papel integrador da OTAN. Plenamente ajustada aos parâmetros econômicos e políticos predominantes em escala global, a China mantém seu dinamismo e se consolida como um dos principais pólos de crescimento da economia mundial. A Rússia integra-se à União Européia, depois de implementar as reformas requeridas para sua inclusão. E a Índia, com uma economia muito mais aberta do que no presente, converte-se em país líder em segmentos de alta tecnologia.

O elevado nível de consenso entre os principais atores da cena internacional que caracteriza esse cenário facilita a montagem de operações de intervenção em casos de crise decorrentes de conflitos étnicos e religiosos, bem como em casos de crises políticas resultantes no estabelecimento de regimes que atentem contra os padrões ocidentais de legitimidade.

No Oriente Médio -- e em outras regiões, sempre que necessária --, a presença militar estrangeira se fará sob a bandeira da ONU.

Neste cenário, a ação conjunta da “comunidade internacional” e a adoção de políticas compensatórias em regiões críticas mantêm sob controle os níveis de tensão internacional e diminuem a ameaça do terrorismo.

Na esfera econômica, a geração de normas globais rigorosas sobre um conjunto crescente de temas reduz a margem de liberdade dos Estados para a adoção de políticas domésticas e politiza as negociações internacionais. Em estreita associação com esse fenômeno, verifica-se um fortalecimento expressivo das ONGs nos organismos multilaterais e na gestão das políticas públicas, com reconhecimento formal de seu papel no processo de tomada de decisões.

Nesse domínio, os interesses dos principais atores do sistema internacional podem diferir de maneira significativa, mas a convergência que existe entre eles no plano político e valorativo permite a busca de soluções negociadas, em fóruns multilaterais, para os problemas que dificultam o funcionamento dos diferentes regimes.

O ordenamento internacional hegemônico por uma aliança atlântica liberal e cosmopolita, abre espaço para o avanço gradual, mas consistente, da presença política e econômica do Brasil na região sul-americana. Tal condição favorece um maior concerto entre as nações do continente e maior estabilidade política.

Consolidando-se como liderança regional, o Brasil passa a investir e coordenar um programa de integração da infra-estrutura regional (IRSA) com apoio das instituições multilaterais (BID, BIRD, CAF e agências de desenvolvimento européias, japonesas etc.). Tal processo é mutuamente reforçado pelo aumento da integração econômica regional, comercial, financeira e produtiva.

Os países da região integram suas forças armadas em instituições de segurança coletiva, que se engajam em programa e ações voltadas a lidar com os problemas fronteiriços, com combate ao crime organizado e ao narcotráfico, passando a desenvolver ações de polícia.

Ganham força as demandas tanto por ampliação da demarcação dos territórios indígenas, como por maior controle e monitoramento internacional da Amazônia.

Com base na sua forte presença regional, o Brasil logra ampliar presença e influência nos foros internacionais, consolidando-se como ator de relevo nas discussões e decisões globais. O Brasil amplia o poder de barganha com os países centrais.

O avanço das negociações multilaterais amplia o espaço para a efetivação da abertura do mercado agrícola mundial, com forte impacto nas exportações do país. Também o avanço na utilização das tecnologias e legislações favoráveis ao uso de energia renováveis, geram impacto favorável para o setor dos “energetic crops” do Brasil.

O avanço rápido e sustentável das exportações agrícolas permite uma redução significativa da dívida externa do país e, portanto, reduz sua vulnerabilidade e os demais problemas derivados dela. Contudo, o avanço de acordos internacionais focado em livre-comércio restringe espaço para políticas de desenvolvimento e fomento.

Indicações sobre o Brasil no Futuro:

Nosso argumento está centrado na idéia de que o cenário internacional futuro será definido pela resultante da interação de três pólos políticos, econômicos e militares: os EUA, a Europa e a China. A própria dinâmica interna desses pólos irá definir suas capacidades de atuar de forma mais ou menos efetiva na arena internacional. Algumas combinações possíveis dessa integração foram apresentadas na forma de cenários com o intuito de balizar a reflexão sobre possibilidades e limites para a atuação internacional do Brasil.

Ou seja, diferentemente dos exercícios sobre a inserção internacional do Brasil calcada em sua própria identidade, vocação, interesses e valores, esse texto apresenta espaços, ameaças e restrições para a projeção internacional do país tomando por base o jogo geo-político e geo-econômico mundial.

Interessa salientar a partir desse trabalho alguns traços do que poderá vir a ser a inserção internacional do Brasil frente a cada um dos cenários indicado acima. Diferentes conformações da ordem internacional certamente impactarão o Brasil e seu entorno, mas não necessariamente implicarão em mudanças radicais nas possibilidades de projeção do país no exterior.

De modo geral, a projeção é que o Brasil seguirá avançando rumo a uma maior presença e participação política e econômica mundial, de alguma forma reduzindo o *gap* entre a proporção dos seus atributos territoriais, econômicos, populacionais e políticos e sua pequena influência política e econômica internacional.

Também predomina a percepção de que a projeção internacional do Brasil tem na região sul americana sua base principal. Projeta-se que o Brasil provavelmente seguirá ampliando sua presença na região sul americana para além de suas já tradicionais exportações de produtos industriais. Deverá diversificar sua presença econômica na região seja em projetos de infra-estrutura, seja através de maior integração logística e de comunicação, seja no que tange a maior nível de integração produtiva, investimentos externos regionais e convergência regulatória.

Também no campo político e de segurança, o Brasil tende a ampliar sua participação na vida da região, em particular no que tange às crises políticas e institucionais, assim como a ampliar os fóruns de consulta e negociações com recortes específicos. Essas tendências, contudo, seriam mais ou menos acentuadas conforme os impulsos do ordenamento internacional, embora não de forma radical.

Por exemplo, projeta-se que a presença do país ganhará diferentes roupagens dependendo do papel das instituições internacionais. Tanto no cenário hipotético de Desconcentração Conflituosa, como do Unipolar Consolidado, reduz-se drasticamente a capacidade dessas instituições prevalecerem sobre as políticas e interesses das potências dominantes. Em decorrência, o espaço internacional do Brasil estará mais associado a participação em fóruns e associações bilaterais e minilaterais do que na multilaterais, e bastante menos calcada em regras e arbitragens. Por outro lado, nos dois outros cenários, a projeção

internacional do país passaria a se beneficiar de sua já razoável presença em fóruns como a OMC e ONU.

No campo regional, a capacidade do Brasil se consolidar como liderança regional está condicionada à maior ou menor predominância política global dos EUA. Nesse caso, apenas no cenário da Unipolaridade Consolidada é que a agenda de segurança dos EUA na região se sobreporá às vertentes integracionistas do Brasil, tanto infra-estruturais como políticas e econômicas. Os demais cenários indicam que o Brasil deverá avançar na implementação de uma agenda regional combinando certa liderança com integração e cooperação.

Outra variável chave para avaliar as diferentes possibilidades do país se projetar no jogo internacional é a maior ou menor vulnerabilidade financeira do país. As variáveis chaves aqui são: a maior ou menor abertura do comércio agrícola mundial, a maior ou menor demanda internacional por *energetic groups*, maior ou menor estabilidade das regras econômicas, assim como o maior ou menor espaço para a prática de políticas ativas pró-desenvolvimento. Talvez aqui repouse o aspecto mais sensível sobre o futuro da inserção internacional do país. Cenários fortemente desfavoráveis nessa dimensão (por exemplo, forte restrições ou instabilidade das regras nas exportações agrícolas, somadas com baixa demanda por energia renovável e pouco espaço para aplicação de políticas ativas nas áreas industriais, tecnológicas e financeiras), são vistos como fortemente impactantes sobre a capacidade do país em sustentar seus projetos políticos e econômicos internacionais.

Dessa forma, o país segue com razoável potencial para ampliar o grau de influência política internacional, em particular na região sul americana, e será capaz de sustentar minimamente essas pretensões em vários cenários geopolíticos. Contudo, o calcanhar de Aquiles desse processo segue sendo a enorme vulnerabilidade econômica e financeira do país que, nos cenários mais negativos, pode comprometer de forma sensível a sua capacidade de ação.