

**Colección Paz y Seguridad en las Américas**

**BRASIL  
E A POLÍTICA  
INTERNACIONAL**

*Ricardo U. Sennes  
Editor*

**FLACSO . Biblioteca**

**Flacso-Chile**

**W. Wilson Center**

**IDESP**

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Institución a la cual estos se encuentran involucrados.

La publicación de este libro, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

REG. 4624  
AUT. 17  
BIBLIOTECA

327 Sennes, Ricardo U., ed.  
S478 **Brasil e a Política Internacional**, Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile/Wilson Center/IDESP, 1998.  
126p. Colección Paz y Seguridad en las Amé-  
ricas.  
ISBN 956-205-128-5

RELACIONES INTERNACIONALES / POLITICA  
REGIONAL / DEFENSA NACIONAL / SEGURIDAD  
HEMISFERICA / MERCOSUR / BRASIL

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.475. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares,  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687  
Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl) FLACSO-Chile en el Web:  
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas: Vesna Sekulovic  
Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile  
Impresión: LOM

# Índice

<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
<b>Introdução</b>	<b>7</b>
<b>Debate 1: Brasil como potência média: Possibilidades de Ação Internacional</b>	<b>15</b>
<b>Embaixador Gélson Fonseca</b>	<b>17</b>
<b>Prof. Dr. Paulo Vizentini</b>	<b>25</b>
<b>Prof. Dr. José Augusto Guilhon de Albuquerque</b>	<b>33</b>
<b>Prof. Dr. Raúl Benítez</b>	<b>39</b>
<b>Prof. Dr. Bolivar Lamounier</b>	<b>47</b>
<b>Debate 2: Relações Hemisféricas e Política Regional: Uma Disputa Mercosul-EUA?</b>	<b>53</b>
<b>Profa. Dra. Leticia Pinheiro</b>	<b>55</b>
<b>Prof. Dr. Henrique Altemani</b>	<b>63</b>
<b>Prof. Dr. Leonel Itaussu Almeida de Mello</b>	<b>69</b>
<b>Prof. Dr. Joseph Tulchin</b>	<b>77</b>
<b>Prof. Francisco Rojas Aravena</b>	<b>81</b>
<b>Debate 3: Agenda de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica</b>	<b>87</b>
<b>Prof. Dr. Joseph Tulchin</b>	<b>89</b>
<b>Profa. Rut Diamint</b>	<b>93</b>
<b>Prof. Dr. Raúl Benítez</b>	<b>103</b>
<b>Prof. Dr. Francisco Rojas Aravena</b>	<b>111</b>
<b>Prof. Geraldo Cavagnari</b>	<b>121</b>

**Debate 1:**  
**Brasil como potência média:**  
**Possibilidades de Ação Internacional**

# Embaixador Gélson Fonseca<sup>1</sup>

Ao nos propormos a discutir o tema "potências médias", devemos aceitar, como primeira hipótese, a possibilidade de definir essa categoria, que nos daria indicações objetivas sobre formas específicas de comportamento diplomático. Articularíamos, assim, uma referência analítica para compreender a política externa dos Estados "médios". Na verdade, não é fácil chegar a isto. O debate sobre "potências médias" na literatura de relações internacionais é longo e complexo. Para evitar retomá-lo, recorro simplesmente o texto clássico de Holbraad (*Middle Powers in International Politics*), leitura obrigatória para quem se interessa pelo tema.

Aqui, não pretendemos voltar à tentativa de elaborar marco conceitual preciso. Partiríamos simplesmente da constatação de que, ao olharmos para o cotidiano das relações internacionais, chegamos a uma caracterização quase intuitiva do que é potência média. Aliás, é sintomático como, em certas circunstâncias, o tema surge naturalmente. Lembrando um exemplo da atualidade: no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, os candidatos a membro permanente do mundo em desenvolvimento,

---

1 Diplomata de Carreira e Professor da Universidade de Brasília. Atualmente é Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

como o Brasil, a Índia, a África do Sul, seriam facilmente enquadráveis na categoria. É difícil imaginar que países menores possam ter a mesma aspiração. Por essa razão, podemos admitir que, politicamente, o sistema internacional "reconhece" existirem potências médias. É claro que, limitada ao mundo das aspirações por um papel mais relevante no sistema, a caracterização seria pobre. O conceito prestaria serviços muito restritos ao analista. É possível pedir mais da caracterização? Vamos tentar responder a essa pergunta, olhando para alguns aspectos da ação externa do Brasil.

A segunda hipótese, perfeitamente razoável -- e sem a qual esse Seminário sequer teria sido organizado -- é a de que o Brasil é uma potência média. Partindo dessa premissa, o problema seria saber que características do comportamento brasileiro estariam ligadas especificamente a essa condição. Contudo, antes de ir adiante, é necessário fazer uma ressalva importante, para dizer que existem várias explicações para o comportamento diplomático brasileiro e as suas opções de política externa. A condição de potência média pode ser uma dessas linhas de explicação, mas longe está de ser a exclusiva. Assim, por exemplo, o fato de sermos uma economia de mercado, com estrutura industrial relativamente avançada, o fato de estarmos situados em determinada contexto geográfico, como a América do Sul, e, nele, termos o peso da maior dimensão territorial e econômica, o fato de sermos uma democracia, todas essas características do Brasil podem ajudar a explicar comportamentos políticos externos. A condição de país em desenvolvimento serviu durante muito tempo para justificar a atitude terceiro-mundista, a liderança no confronto Norte-Sul, o pragmatismo e a equidistância diante do conflito Leste-Oeste na Guerra Fria. Hoje, o regime democrático explica atitudes que tomamos em matéria de direitos humanos, etc.

Existem, contudo, interpretações sobre a diplomacia brasileira, correntes na literatura especializada, que vão recorrer à condição de potência média, em sua fundamentação teórica. Simplificando, diria que, nessa corrente, existem duas versões básicas. A primeira versão é a de "potência média virtuosa". A segunda, numa versão mais neutra, identificará, utilizando a teoria do bem coletivo, a condição "média" com o comportamento de "carona". Essas duas versões, que vou comentar, nasceram no

tempo da Guerra Fria e, de uma certa maneira, somam-se para explicar a diplomacia brasileira, não são necessariamente excludentes.

Na primeira, parte-se da constatação de que o mundo está estruturado em torno de conflitos globais ideológicos e estratégicos (Leste-Oeste) e de conflitos sócio-econômicos, entre ricos-pobres (Norte-Sul). O fato de sermos uma potência média nos abriria a possibilidade de sermos "pontes", ou "construtores de pontes", entre estes grandes pólos. Nós não tínhamos os interesses conservadores dos ricos, dos líderes do bloco ocidental, porque simplesmente não fazíamos parte do mundo dos ricos. Ademais, tínhamos uma medida de liberdade que nos dava o conforto de estar situados em uma região estrategicamente periférica. Mas, aderíamos a valores ocidentais e, ao mesmo tempo, tínhamos, pelas nossas dimensões geográficas, condições e possibilidades diplomáticas muito maiores do que a dos países pobres em geral. Nesse paradigma, a idéia de uma aliança estratégica com o Ocidente, por exemplo, é condenada. Da mesma forma que o engajamento radical junto aos países pobres também é criticado. Tínhamos que ter liberdade e uma visão própria, diferenciada, para justamente agir como ponte. Um exemplo disso é que nós não chegamos a integrar o Movimento dos Países Não-Alinhados, apesar de nos declararmos não-alinhados. Como se dizia na época, o Brasil era tão não-alinhado que sequer se alinhava com os Não-Alinhados. Esse modelo de comportamento encontra sua primeira versão na Política Externa Independente, de Jânio, que proclama explicitamente a nossa condição de "construtor de ponte".

A ambigüidade de nossa situação nos permite adotar essa atitude de diálogo entre os dois lados do confronto, ora pedindo moderação na disputa estratégica, ora sugerindo mecanismos de negociação entre ricos e pobres. Teríamos uma função nobre, e por isso seria possível denominar essa interpretação como a do comportamento virtuoso. Nessa visão, tínhamos a possibilidade de criar soluções que minorassem a violência do conflito leste-oeste. Tínhamos a idéia de que podíamos propor formas e ordenamentos econômicos que seriam melhores do que o ordenamento vigente que dividiam ricos e pobres. Enfim, propor alguma coisa mais justa

fazia parte do repertório de atitudes possíveis do governo e da política externa brasileira.

Para o mesmo período, como interpretação alternativa, vale recordar a visão que é representada na literatura pelos textos da Maria Regina Soares de Lima -talvez a melhor tentativa de compreensão- do comportamento do Brasil como potência média em vários cenários. A conclusão dessa autora é de que uma potência média tem diferentes alternativas de comportamento, que variam em decorrência das circunstâncias do encontro diplomático. A potência poderá ser hegemônica, como o Brasil de uma certa maneira foi com o Paraguai, na negociação de Itaipu; em outras circunstâncias será um país dependente, como nós fomos em negociações comerciais com os ricos. Porém, o que é mais típico das potências médias é o comportamento de "carona".

O que é esse comportamento de "carona"? Parte-se do pressuposto de que a potência média tem uma certa autonomia e visa basicamente a ter mais poder para participar de uma forma mais decisiva do jogo internacional. Como ela não tem os meios de determinar as regras do jogo internacional, pois quem determina as regras são as grandes potências, tentam um "caminho paralelo". De que maneira? Buscando extrair benefícios das regras produzidas pelas grandes potências -ou fortemente influenciadas por elas- e, ao mesmo tempo, passando ao largo dessas regras. No vocabulário da teoria dos "public goods", pegando "carona". Um exemplo clássico disso é a política nuclear. As grandes potências negociaram certos mecanismos de não-proliferação ( que de uma certa maneira é um bem público, pois todos se beneficiam dela, assinando ou não os tratados ( e uns tantos países não só não assinam os tratados, como buscam desenvolver uma capacidade nuclear autônoma. O "carona" é protegido pelo regime (como o da não proliferação), a que não adere, e busca afirmação autônoma que pode contrariar as regras do regime, "proliferando". O mesmo valeria para o comércio: o regime internacional é de liberdade comercial (GATT) e o carona ganharia com a rebaixa de tarifas e, ao mesmo tempo, ficaria à margem do sistema, adotando medidas protecionistas (reservas de mercado).

Estas são, em resumo, as duas interpretações mais claras que vinculam comportamentos típicos do Brasil à condição de



potência média: de um lado, o comportamento virtuoso, de quem faz propostas conciliatórias e tem idéias generosas de como o mundo pode se organizar; de outro, um comportamento de "carona" (free-rider) que se legitima pela própria idéia de que como potência média ele pode se transformar em uma grande potência. A legitimidade desse comportamento nasce, em alguns momentos, da idéia da própria imitação do comportamento das potências grandes, pois elas, ao mesmo tempo em que propõem a não-proliferação, continuam a produzir armas nucleares. Ou de uma perspectiva unilateral de necessidades (as restrições comerciais seria necessárias para um determinado projeto autônomo de desenvolvimento). Então, do ponto de vista de potência média, nós fazemos não o que as potências grandes nos mandam fazer, mas fazemos o que elas fazem (buscam unilateralmente poder), numa espécie de legitimação pela imitação e não uma legitimação pela obediência à regra que construída hegemonicamente. Isto acontece muitas vezes na vida das pessoas, no cotidiano, às vezes dando bom resultado e outras não.

Sendo assim, o problema que eu queria apresentar a vocês é o seguinte: estes dois comportamentos ainda valem para entender a política externa do Brasil hoje? Qual é a utilidade desses conceitos diante de um mundo de polaridades indefinidas, para usar uma expressão de Celso Lafer? Haveria ainda uma possibilidade para exercícios desta função de "construtores de pontes"? Ou, por outro lado, ainda há espaço para "carona" nos regimes construídos no após-Guerra Fria? Creio que estas são as duas perguntas que valeria responder.

Vou começar pelo que imagino ser a resposta mais fácil, que é questão da condição da "carona". Tenho a impressão de que uma característica do após-Guerra Fria é o fato de que os regimes internacionais se fortaleceram. Isso vale não só para a área de segurança, onde é muito claro o exemplo do fortalecimento dos regimes de controle de armamentos (a convenção de armas químicas, a convenção sobre testes nucleares, etc.). Estes são, de uma certa maneira, regimes muito mais abrangentes, muito mais intrusivos, do que o de não-proliferação. Desse ponto de vista, os regimes ganharam força, tanto no universo de valores, quanto no universo econômico. O mesmo fenômeno pode também ser

observado tanto no caso dos direitos humanos quanto no de regimes econômicos. A OMC é um instrumento multilateral muito mais forte e abrangente do que foi o GATT. Então, para qualquer lado que nós olharmos, os regimes se fortalecem. E se isso está ocorrendo, as possibilidades de um comportamento de "carona" diminuíram muito. É sintomático que uma das características recentes da política externa brasileira tenha sido justamente o fato de estar aderindo, de uma forma cada vez mais decisiva, a esses regimes. Aderiu aos regimes nucleares, ao MTCR, ao CTBT, ao de armas químicas, etc. Este processo, iniciado pela aproximação com a Argentina e a montagem da ABACC, foi concluído com a decisão de aderir ao TNP. O problema é que, agora, devemos buscar os benefícios que os regimes trazem, se forem mantidos, preservados, prestigiados. Queremos "ganhar" de dentro aquilo que os regimes oferecem (por exemplo: pressionando para obtermos liberação do comércio agrícola que, hoje, é bloqueada por alguns países "ricos", justamente contra o espírito liberal do regime de comércio internacional) (por exemplo: usando o prestígio de uma atitude política amplamente legítima para obter ganhos políticos e maior margem de manobra diplomática).

A outra pergunta -sobre se ainda há a possibilidade de sermos "pontes"- é um pouco mais difícil de responder. No tempo da Guerra Fria e do conflito Norte-Sul, era relativamente fácil atuar como "ponte", condição que se projetava de forma explícita em conflitos conhecidos e codificados. Hoje em dia as linhas internacionais de contradição e de conflitos --se pensamos no ambiente global -- deixaram de ser tão claras. Em qualquer das grandes conferências internacionais, convocadas pela ONU nos últimos anos, seja de direitos humanos, da mulher, do desenvolvimento social, da habitação, do meio ambiente, das florestas etc., as divisões não se fazem como se faziam antigamente, onde de um lado estavam os ricos, e do outro os pobres. Nessas conferências, ainda que persista em alguns aspectos, a divisão entre ricos e pobres, no geral, já não aparece de maneira tão simples. A geometria ficou mais variável. Na discussão sobre florestas, por exemplo, existem países ricos com floresta, países pobres sem floresta, países ricos sem floresta etc., e em torno disso é que se desenvolvem os debates. Outro exemplo clássico é o da agricultura na OMC, onde existem, de um

lado, países que utilizam fortemente subsídios para produtos agrícolas e países que não os utilizam, e, no grupo que subsidia, existem contradições entre países desenvolvidos e alianças se formam entre os ricos que não subsidiam com países em desenvolvimento (Grupo de Cairns).

Embora de geometria muito variável, dependente de cada tema, ainda é possível, para um país como o Brasil, que joga em vários tabuleiros e não tem pretensões nem condições de hegemonia, obter ganhos ao atuar em situações de "ponte". Diferentemente do tempo da Guerra Fria, as possibilidades de "construir pontes" não estão dadas, variarão praticamente em cada tema da agenda internacional e exprimir-se-iam ao trabalharmos diplomaticamente para articular consensos. Essa atitude foi nítida na conferência de direitos humanos de Viena, assim como na Conferência Rio-92. Como país médio, interessa-nos que existam regimes estáveis, que permitam incorporar o maior número de países, que sejam obstáculos ao uso unilateral de poder. E que contribuam para uma ordem internacional legítima.

Em suma, a pergunta chave para a formulação diplomática, vista na chave teórica das potências médias é a seguinte: de que maneira um país que tem algumas "virtudes médias" pode utilizá-las no atual contexto internacional, onde, claramente, os caminhos do "carona" estão fechados? Esse contexto nos favorece, pois a difusão e consolidação de desses regimes nos são, em regra, úteis. Por exemplo, na OMC nós ganhamos uns tantos painéis, inclusive contra os Estados Unidos. Mas, insisto, as possibilidades de ser ponte não são permanentes, pois só se verifica com relação a alguns temas, em outros, a atitude poderá ser de confrontação. Uma grande diferença entre o período da Guerra Fria e o atual é que a condição "média" podia ser uma virtude quase estrutural em um contexto de conflito e divisões nítidas. Alterando-se este contexto, a condição "média" pode aparecer de forma positiva ou negativa, dependendo de outras habilidades adicionais.

Ainda em relação a esta última questão -sobre como podem ser usadas essas virtudes "médias"- um dos pontos relevantes do pós-Guerra Fria é que mudaram as regras de legitimidade no processo internacional. Os padrões atuais já não são vinculados

de forma tão direta a posturas ideológicas e estratégicas quanto eram no período da Guerra Fria. Há atualmente um espaço maior para a idéia da legitimidade, vinculada à representatividade e relacionada ao aumento de influência dos organismos multilaterais. Tem sido ilustrativo desta mudança o processo de reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Permanece, então, a questão sobre qual a melhor maneira, para as potências médias como o Brasil, de utilizar suas virtudes "médias" para conseguir espaços nesses fóruns que se abrem em função dessas novas regras de legitimidade. A resposta não é fácil, porque, se de um lado aumenta o "espaço multilateral" para as potências médias, de outro, as mesmas potências começam a disputar entre si as novas possibilidades que o sistema oferece (de novo, a reforma do Conselho é um bom exemplo). Talvez, um dos problemas do nosso tempo, em oposição às possibilidades de alianças entre as potências médias num quadro de conflitos polarizados e bem definidos, seja o de como juntar, e não dividir, esses países em torno de temas centrais.

Enfim, são basicamente essas questões, sem respostas, que eu ofereço ao debate.

Ao se analisar a bibliografia teórica sobre a conceito de Potências Médias, identifica-se uma série de critérios elencados, tendo em vista a evolução internacional das últimas décadas, quando determinados países do Terceiro Mundo se tornaram Potências Médias. É o caso do Brasil, Índia, México e África do Sul, entre outros. Contudo, dentre estes critérios clássicos o Brasil, em especial, apresenta algumas tendências particulares de longo prazo, que contribuíram para o desenvolvimento de sua condição de Potência Média.

O primeiro deles, que chama atenção, é a existência de uma tradição, que se estabelece com os portugueses, de existência de um Estado cartorial com uma presença muito forte sobre a sociedade, e que hoje em dia segue sendo um elemento importante na esfera da centralização e da continuidade política. No caso específico do Brasil, esse traço foi bastante relevante frente à grande preocupação, ao longo do tempo, de construir e legitimar a unidade territorial, face à sua dimensão continental. A colonização trouxe ao país algumas vantagens, como uma certa diversidade de experiências civilizacionais, decorrente do

---

1 Professor Titular do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é pesquisador-visitante do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP.

estabelecimento dos sucessivos grupos que aqui se instalaram, mas que foram assimilados pela tradição unitária portuguesa. Ao contrário de outros países, como a Índia, que são marcados pela variedade de idiomas, religiões, raças e culturas, o Brasil constitui um país relativamente homogêneo. Desta forma, o primeiro componente a ser mencionado seria o histórico, relacionado a essa tradição de Estado presente, forte, centralizado e que logrou, principalmente quando comparado aos países da América hispânica, manter a unidade territorial do Brasil.

O outro componente, bem mais recente, assim que no início desse século o país conseguiu consolidar sua unidade territorial, foi o estabelecimento de uma espécie de aliança não escrita, como foi chamada por Bradford Burns, com os Estados Unidos. Mas disso decorreu que o Brasil mantivesse uma inserção internacional basicamente hemisférica. Esse componente manteve-se relativamente estável ao longo do século XX, e foi complementado pelas peculiaridades que marcaram a revolução industrial brasileira. Da mesma forma que a Alemanha bismarkiana e o Japão da Revolução Meiji, o Brasil também teve um processo de industrialização tardio, que foi implantado a partir do alto, no qual o Estado teve uma participação decisiva. O núcleo e o fio condutor do mesmo foi o chamado projeto tenentista, que se consubstanciou a partir do governo Getúlio Vargas. Ele viria a criar, efetivamente, um parque industrial completo, dos estágios mais elementares até os mais complexos, inclusive abarcando o agrobusiness moderno, ainda que com inúmeras falhas. O Brasil constitui o único país ao sul do Equador que logrou levar esse processo ao um nível elevado e, em geral, não há consciência disso. Tem-se a tendência a exaltar seus defeitos, falhas e carências, perdendo às vezes o referencial do que foi conseguido.

Nesse aspecto, é interessante notar que o Brasil viu-se na contingência de desenvolver certa margem de autonomia em sua política externa. Não que a diplomacia do país desejasse isso conscientemente, mas tal estratégia foi se consubstanciando como uma decorrência objetiva do próprio avanço da industrialização, o qual alterou estruturalmente a complementaridade econômica tradicionalmente existente em relação aos Estados Unidos.

Outro dado peculiar da condição brasileira enquanto Potência Média, é o fato do país possuir um nível modesto de gastos e

investimentos militares. Ao menos durante o século XX, o país teve um nível de gastos em defesa muito inferior ao de outros países da região e fora dela. Caberia mencionar, em contrapartida, o fato do Brasil ser um país de exclusão social muito forte, o que também produziu uma espécie de moderação e cautela quanto à ação diplomática do país.

Esse modelo de autonomia influenciou a formatação de uma matriz que se gestou desde os anos 50, mas que tem sua forma acabada com a Política Externa Independente e com o regime militar. Apesar de haver algumas nuances entre os diversos governos militares no Brasil, percebe-se que o paradigma de projeto nacional industrializante se fortaleceu continuamente, conseguindo articular um conjunto de interesses políticos e econômicos. Esse projeto conduziu a um padrão de um desenvolvimento que, de certa forma, é um pouco paradoxal, pois interesses de empresas transnacionais acabam se associando ao Estado e à iniciativa privada nacional, passando a fazer parte dele.

Contudo as mudanças em curso no cenário mundial a partir do final da década de 70, e toda a reorientação da economia mundial, da tecnologia e, posteriormente, o próprio fim da Guerra Fria, foram gradualmente inviabilizando os padrões desse modelo de atuação como Potência Média, implicando na necessidade de proceder-se a uma reorientação econômica. Dessa forma, os países do hemisfério Norte procuraram estabelecer um novo perfil para as relações internacionais que, de certa forma, tornou-se largamente desfavorável ao tipo de projeto que havia sido desenvolvido pelo Brasil como Potência Média. Assim, o país foi obrigado a se readaptar frente a esse novo quadro.

Em primeiro lugar, o Brasil teve de abandonar a retórica fortemente terceiro mundista dos anos 70 e 80. Não que a diplomacia brasileira houvesse desejado liderar as nações em desenvolvimento do Terceiro Mundo, mas fazia questão de posicionar-se como parte de um conjunto, fazendo com que suas demandas fossem apoiadas por fóruns multilaterais. Essa estratégia, contudo, sempre foi muito ambígua, pois o Brasil, na verdade, nunca se associou diretamente ao Movimento dos Não Alinhados. Foi, no máximo, observador durante certos momentos. O Brasil não queria se diluir num conjunto que afirmava pautas políticas, mas apenas questionar as estruturas internacionais que

considerava injustas. Basicamente, estava interessado em uma agenda fortemente marcada por questões econômicas, somente convergindo de forma moderada com algumas reivindicações fundamentalmente políticas levantadas pelos Não Alinhados. Ou seja, o Brasil sempre teve o cuidado de andar junto com os Não Alinhados mas, de certa forma, evitando associar-se ao grupo. Mesmo assim, no final dos anos 80 o país abandonou tal postura, para adotar uma política de resistência à ordem internacional, de caráter apenas pontual e localizada. Em certas circunstâncias, e para determinados temas, moldaram-se alianças ou consensos, dos quais surgiram alguns conflitos, mas estes não necessariamente assumiram uma conotação de confrontação Norte-Sul.

Por outro lado, com a implantação de governos neoliberais nos anos 90, o país foi obrigado a abandonar um modelo fortemente exportador, abrindo-se para as importações. O Brasil procedeu a uma abertura parcial e lançou reformas econômicas destinadas a reduzir as dimensões do Estado e a privatizar empresas públicas. Porém, é curioso observar que o país não adotou completamente o programa neoliberal. Basta ver os constantes atritos comerciais ainda existentes, relacionados à matriz do desenvolvimento industrial, onde existem fortes núcleos de resistência. Em comparação com Argentina e Chile, ou outros países latino-americanos, onde o processo de liberalização avançou muito mais, isto se torna evidente.

Tal fenômeno decorre do fato do Brasil apresentar uma estrutura complexa e diversificada, com muitos antagonismos e contradições setoriais. As medidas estruturais de maior impacto esbarram, geralmente, numa série de resistências setoriais, e o próprio empresariado nacional, que num primeiro momento era entusiasta em relação ao processo de ampla abertura externa, passou a defender uma abertura muito mais defensiva e seletiva. Fala-se muito em liberalismo, mas também muito ainda se apela à Brasília para pedir proteção e subsídios. Por outro lado, as reformas políticas internas encontram uma série de resistências. Embora as críticas à nova política partam geralmente da esquerda, a resistência maior provém de grupos que sempre se apoiaram nessa tradição de Estado cartorial, forte, e que em muitos aspectos depende até, para a sobrevivência política e



econômica de suas regiões, desse tipo de relação. Esse processo, portanto, avançou, mas é mais limitado do que parece.

Outro aspecto interessante, é que o quadro externo evoluiu desfavoravelmente para o anterior projeto de inserção internacional do Brasil, com sua atuação global, multilateral e buscando novos espaços no cenário mundial. Esse projeto abarcava, além de políticas específicas para a Europa, uma política africana bem definida, uma aliança estratégica - não mostrada abertamente - com o Oriente Médio e, posteriormente, com a Ásia Oriental. Neste último cenário, haviam relações com forte predominância econômica com o Japão, e de viés claramente político-estratégico com a República Popular da China. A partir do governo Geisel - que também buscava abrir esses caminhos - o Brasil foi constringido a recuar desses espaços, mas, por outro lado, passou a construir uma nova base regional para dar suporte à sua inserção internacional, cujo vetor principal era a aliança com a Argentina. Essas relações, que se formalizaram em meados da década de 80, redundaram em 1991 na criação do Mercosul.

Paralelamente a esse processo de integração, que ainda é basicamente platina, articularam-se outras iniciativas menos ruidosas, mas que, a longo prazo, são igualmente importantes, tais como a Iniciativa Amazônica de 1992. Essa iniciativa retoma políticas anteriores que tinham ficado no papel, mas que de certa forma, ampliam o âmbito de atuação do Brasil para os países andinos. Em 1993 foram lançadas duas novas iniciativas, que também acabaram tendo um encaminhamento significativo: a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que não chegou a se concretizar diretamente, mas vem se viabilizando indiretamente via Mercosul; e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que busca retomar a política africana, não de forma geral, mas a partir da seleção de alguns países-chave, em particular a África do Sul. A África do Sul redemocratizada tornou-se um possível acesso a uma série de países africanos, abrindo oportunidade para um país como o Brasil, tanto no campo econômico como em outras áreas.

Todos esses aspectos recentes das política externa brasileira, fazem parte de uma estratégia de círculos concêntricos em torno do Brasil. Apesar de muitos analistas negarem a existência dessa estratégia, o Brasil vem criando um entorno regional, que não só é Sul Americano, mas já tendente a englobar o Atlântico Sul. Que

questões isso levanta? Não se pode ignorar uma série de inflexões, principalmente da diplomacia presidencial, que buscam anunciar alianças estratégicas com outras Potências Médias. Nesse sentido se deram as visitas presidenciais a países como à China, Índia e África do Sul. Mesmo países asiáticos de porte mais modesto, como a Malásia, têm um significado importante. Apesar dos limites quantitativos de certos indicadores básicos da Malásia, conhecendo-se um pouco mais as articulações que ocorrem na política asiática, é possível notar que ela lidera um movimento que tenta relançar a cooperação Sul-Sul e, inclusive, rearticular o Movimento dos Não Alinhados a partir de um eixo asiático.

Apesar de suas limitações, várias dessas iniciativas têm criado um arcabouço para a consecução de futuras alianças. Isso resgata novamente a um aspecto importante da trajetória do Brasil como Potência Média, que é a idéia de um jogo de barganha internacional. Contudo, é preciso notar que o conjunto da diplomacia do presidente Fernando Henrique Cardoso está muito mais orientada no sentido de uma estratégia de capitulação frente ao poder econômico do Norte desenvolvido. Ou seja, pode-se questionar até que ponto o Brasil está interessado em honrar as alianças solenes que estabelece com outros países, até porque, do ponto de vista econômico mais imediato, tal cooperação traria limitados benefícios. Trata-se de um jogo complexo, e um tanto contraditório.

Por outro lado, o Brasil, nesse novo quadro, tem buscado alguns pontos de entendimento e aproximação com os Estados Unidos. O problema é o que, muitas vezes, o que o país deseja dessa relação, não é exatamente o que os Estados Unidos estão necessitando neste momento, ou estão dispostos a conceder em contrapartida. Muito provavelmente, dentro de algum tempo irá ser retomada a tradição de se implementar uma diplomacia de barganha, como conseqüência das crescentes dificuldades internas e externas. Ou seja, o Brasil, ainda que tenha recuado para uma atuação e um enfoque mais regional para a sua inserção internacional e, de certa forma, tenha procurado limpar a agenda de focos de atrito com os EUA, busca ainda conservar uma certa margem de manobra através desse jogo de barganha. No importante acordo de cooperação que foi assinado em dezembro de 1995 entre o Mercosul e a União Européia, há elementos dessa

vontade política de evitar o isolamento em relação à ordem internacional e a completa subordinação face à Washington, para que o Brasil possa realmente jogar um papel mais ativo, tirando proveito do que lhe resta de capacidade enquanto Potência Média.

É interessante, inclusive, observar-se como os próprios conceitos adquiriram novos sentidos. Hoje quase não se fala mais em Potência Média, mas em mercados emergentes. A própria idéia de Estado-nação se reduz quase que totalmente à idéia de mercado. Esse é um termo que pode ser atrativo para os analistas financeiros e de investimentos, mas para o politólogo, faz-se necessário um pouco mais de cuidado ao empregá-lo. Parece que os mercados existem, enquanto tal, estaticamente, bastando cruzar-se as estatísticas de território e de população para definir um mercado emergente. Esse mercado emergente existe apenas na medida em que haja alguma forma de articulação conduzida pelo Estado-nação, hoje ampliado também por processos de integração regional.

O Brasil, enquanto Potência Média, sempre pautou-se por grande ambigüidade, pois buscou tornar-se uma Potência Média no âmbito econômico e, inclusive, nuclear-militar, mas nunca desejou apresentar-se enquanto tal na ordem internacional. O Brasil parece ter uma noção de "soft power", procurando não converter-se num elemento de antagonismo, mas conciliatório. E isto, num quadro de alterações internacionais como o atual, pode converter-se num ponto de debilidade extremada para a consecução dos interesses do país.

Atualmente, as fortes alterações da ordem internacional passaram a exigir rápidos reajustes. Os pequenos países, que nunca tiveram grandes possibilidades de manobra internacional, já estão acostumados, de certa forma, a serem jogados de uma posição à outra. Porém, para um país de porte médio, especialmente um país continental como o Brasil (o quinto do mundo em população e território, e a oitava economia do mundo), a situação é muito mais complicada, pois isto implica em rearticular algumas formas de ação política. Assim, determinados elementos caracterizadores tradicionais na definição de uma Potência Média, devem ser retomados pela diplomacia brasileira, dentre eles, a idéia da articulação de um projeto nacional mais explícito, mesmo parecendo irônico falar-se nisso quando alguns

sustentam que o Estado nacional não tem mais nenhum papel importante a jogar. Mesmo os processos de integração retomam aspectos ligados às questões nacionais, como os temas militares e de defesa, por exemplo.

Hoje o mundo vive uma época de transição internacional, e as posições não estão fixas, nem sequer definidas, abrindo-se portanto espaços de manobra. Vive-se uma certa perplexidade, e muitos se sentem um pouco como "viúvos" da Guerra Fria. Estas questões deveriam ser repensadas, para que muitos agentes políticos possam se recuperar dessa perplexidade, com vistas a elaborar uma agenda mais clara de pesquisa acadêmica e ação política. Cumprir essa agenda, significaria dotar o Brasil de uma política externa compatível com seu peso internacional real, não o peso virtual.

Buscar uma visão mais prospectiva da temática do Brasil como Potência Média, equivale a tentar entender para onde pode caminhar o Brasil, não para onde ele vai caminhar. No plano internacional, o Brasil poderia representar o que podemos chamar de 2º Pelotão. Pensando numa corrida de bicicletas, ao invés de uma corrida de carros, pois a máquina não tem tanta importância e o que vale mais é o ciclista, é muito comum ter alguém disparado na frente seguido de um pelotão, onde mais ou menos todos se equivalem. Acho que o fim da Guerra Fria colocou isso: uma disparidade entre uma potência que ainda mantém uma certa capacidade militar de atuação global, que continua ainda mantendo a liderança política e a competitividade no plano comercial e econômico, mas que, entretanto, não dispõe mais, como disse Kissinger, da capacidade de pagar suas próprias guerras. Isso significa que a sua capacidade de ação unilateral diminuiu muito, e, portanto, baseia-se cada vez mais em um mínimo de consenso, de apoio, de consideração desse 2º pelotão. Ora a questão é saber se o Brasil quer participar desse 2º Pelotão e, nesse caso, para fazer o quê.

---

1 Professor Titular do Departamento de Ciência Política e coordenador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP.

Chamou-me muito a atenção um quadro do PIB por paridade de poder de compra que a revista *The Economist* publicou recentemente. Tomando-se em conta apenas os países que não pertencem ao G-7, o quadro mostra que o Brasil é o país com maior PIB, o maior PIB per capta e o maior PIB por paridade de poder de compra. Essa lista incluía a Rússia, a China, a Índia etc, e o Brasil era apontado como sendo, de longe, o que teria maior desenvolvimento econômico. Entretanto, ao se comparar a quantidade de especulação, o grau de acompanhamento e de observações que o Brasil provoca no mundo com a desses países, a disparidade é muito grande. Isso significa que o Brasil não tem na política internacional, um peso comparável ao seu peso econômico. Se, anteriormente, o Brasil sustentava a idéia de que poderia exercer um peso político comparavelmente maior do que a sua potência e, portanto, poderia ter um papel de "construtor de pontes" e de consensos, como mencionou o embaixador Gélson Fonseca, hoje nós estamos aparentemente numa posição inversa. Dessa forma, a primeira questão - que eu não sei responder - é se nós desejamos fazer parte desse 2º Pelotão.

Os papéis tradicionais, como o embaixador Gélson Fonseca já mostrou, não estão mais a disposição do Brasil. O papel de ponte alternativa para as relações entre, de um lado, esse grupo do 2º Pelotão e, de outro, os demais países, suporia representar uma alternativa à atual ordem internacional. Nós dispomos de uma proposta alternativa de organização de economia não capitalista e não global? Nós temos uma proposta de reorganização do comércio sobre bases diferentes daqueles da OMC? Nós temos uma proposta de reorganização política das relações entre os países diferentes da que se mantém hoje? Temos uma proposta de organização militar alternativa? Temos inimigos diferentes daqueles que poderiam ser o inimigo da comunidade internacional? Então, esse papel de alternativa simplesmente não está disponível.

Poderíamos pensar em dois papéis possíveis. Um deles seria esse que está sendo representado por um conjunto de países que, sem capacidade de decisão militar, por falta de liderança política e, também, por falta de condições econômicas para ter uma atuação global unilateral, tem uma relação de cooperação e equilíbrio com os Estados Unidos. Cooperação no sentido de que

o apoiam em determinados momentos, quando os interesses comuns parecem prevalecer, e de equilíbrio no sentido de conter os excessos unilaterais dos Estados Unidos. Isso tem aparecido muito claramente na relação com Cuba. Com exceção do Japão, que ficou em "cima do muro", os demais países se opuseram, e estão se opondo, claramente à política norte-americana neste caso. Esses países seguiriam, então, uma linha ao mesmo tempo de cooperação e de moderação.

O outro papel possível seria o de criar uma nova polarização. Embora essa possibilidade hoje parece ser remota, ela está dada no horizonte. Creio que poucos duvidam que a China, uma Potência Média com dimensões continentais, tenha como estratégia a longo prazo criar um novo pólo de atração oposto aos Estados Unidos. O fato de estar cooperando politicamente, mantendo uma neutralidade militar, ou mesmo integrando-se economicamente com os Estados Unidos, não impede que esteja mais ou menos claro que a China, pelo que se sabe de sua história, dificilmente pretende ter um papel secundário ou de potência regional, e não deseje ter um destino mais definido.

Para onde pode o Brasil caminhar? Considerando essas opções: uma "ponte" alternativa aos Estados Unidos, ou uma suposta composição entre cooperação e moderação, ou posição de abrir uma nova polaridade, creio que está descartada a hipótese do Brasil optar em ser um pólo oposto aos Estados Unidos, seja no plano militar, plano econômico ou plano político. De outro lado, como se comportaria o Brasil diante de uma possível nova polaridade entre os Estados Unidos e a China? Seria viável uma aliança com a China dentro da região americana? Ou ainda, seria possível uma total subordinação regional e internacional aos Estados Unidos? Creio que essas questões não têm sido trabalhadas, nem se quer tem sido consideradas.

No plano regional, podemos observar que o Brasil teve duas grandes iniciativas de integração econômica e política no Continente. Acho que existe um contraste na postura dos Estados Unidos que, de um lado, tem feito propostas no plano da retórica diplomática mas que, de outro, no plano concreto dos acordos comerciais avançaram muito pouco. Desde a Iniciativa Bush, depois a Iniciativa dos Fórum das Américas e da cúpula das

Américas e agora a proposta de discussão da criação da ALCA, pouco se avançou. É importante ressaltar que os Estados Unidos já têm um acordo de comércio com o Canadá e um acordo incluindo o México, ambos feitos por iniciativas alheias. Tanto o acordo com o Canadá quanto o acordo do NAFTA, foram por iniciativas de terceiros países e não dos Estados Unidos, que não avançou mais depois disso.

Da parte do Brasil, que no mínimo é extremamente relutante a esses processos e que nunca teve entusiasmo retórico nem pelo Mercosul nem mesmo pela ALCA, aparentemente se beneficiou dessa inércia dos Estados Unidos. Ao jogar a favor do Mercosul se tornou um pólo atrativo para o conjunto da América do Sul. Se observarmos o fluxo comercial hoje na América do Sul, veremos que 95% dele corresponde ao Mercosul expandido, isto é, Mercosul mais o Chile e a Bolívia. Se nós acrescentarmos o fato do Mercosul estar em discussões com a Venezuela, o Peru e mais a Colômbia, irá sobrar na América do Sul apenas o Equador e as Guianas. Se da parte do Mercosul isso está ocorrendo quase que por inércia, a inércia ao contrário, vinda dos EUA, não conseguiu ter sequer o Chile comprometido com o NAFTA.

A questão visível na maioria desses acordos e discussões no âmbito do Continente, e que poderia explicar as posições que o Brasil toma, é que ele teria um interesse, por razões políticas, em manter uma liderança importante na América do Sul, mantendo uma coesão e uma lealdade regionais. Entretanto, embora isto pudesse ser uma explicação, não é muito clara qual a razão de se manter uma coesão da América do Sul, seja com relação a Europa, com relação aos Estados Unidos, com relação a Ásia-Pacífica ou com relação a África do Sul. Ou seja, poderíamos supor que haveria, por parte do Brasil, um interesse político e econômico de expansão das economias da América do Sul, para com isto fortalecer sua posição de liderança internacional e para assumir um papel junto a este "2o pelotão internacional"? Se sim, é evidente que isso significaria uma espécie de "trade-off", pois nenhum país exerce algum tipo de liderança sem pagar por ela de alguma forma. Durante toda a Guerra Fria os Estados Unidos pagaram economicamente caro e perderam muito em competitividade, porque o seu principal objetivo era a contenção soviética, tolerando o "free-rider" da Europa e do Japão. Digamos



que a idéia de submetermos objetivos econômicos a objetivos políticos encontra obstáculos e oposição quase que universais, tanto no leque político partidário, quanto da economia e da população. O povo americano, por exemplo, parece não querer mais pagar pela liderança política e, muito menos, pela liderança militar.

Mas, quando eu vejo a discussão que agora se inicia em relação a um possível “trade-off” entre a participação no Conselho de Segurança e o papel exercido pelo Brasil na ALCA, ou a questão do Brasil não querer ser um construtor de consenso na área da economia e do comércio internacional, nem o papel de construtor de consenso na ALCA, não estamos raciocinando em termos de um “trade-off”. Então o que queremos? Algumas coisas, evidentemente, não podem ser decididas a priori. Mas se considerarmos que em menos de 5 anos nós teremos uma economia entre as seis maiores, qual é o papel político que iremos desempenhar? Ele irá ser menor do que o atual?

Uma questão me ocorreu muito recentemente e, na verdade, não pensei muito nela, mas vou propô-la aqui como uma hipótese, ou melhor, como uma especulação. Não sei se vocês se lembram que, ainda como presidente eleito, o presidente Fernando Henrique disse que nós tínhamos que mudar nossa relação com os Estados Unidos, e que ela não deveria ser nem de ressentimento nem de subserviência. Olhando estes diversos temas e vendo as oportunidades que o Brasil tem em relação à África do Sul, à Ásia, à Europa, à América do Sul e às Américas de uma maneira geral, acho que elas estão muito travadas por uma espécie, do que podemos chamar leigamente, de ambivalência. Ambivalência é uma mistura de fascínio e horror pela mesma razão. É amar e odiar um objeto pelas mesmas razões. Acho que hoje a nossa política externa e as nossas posições em diversos fóruns em relação aos Estados Unidos tem comportado essa característica, com exceção destes novos temas onde, na verdade, nossos contenciosos com os Estados Unidos não têm muita importância. Nós damos importância demasiada a nossa relação com os Estados Unidos ao invés de ter iniciativas em outros planos.

Outro tema que acho importante tocar é essa idéia de que devemos introduzir nas discussões da ALCA, para torná-las mais

democráticas, parlamentares e sindicalistas. Eu estou absolutamente chocado com a idéia de que se possa pensar em democracia numa negociação internacional. Democracia tem a ver com representação política igualitária dentre uma autoridade comum. Não há uma autoridade comum na ALCA e em nenhuma relação intergovernamental. Eu não vejo onde poderia se apoiar essa idéia. Primeiro, não se pode democratizar esse tipo de fórum e, segundo, não há democracia nenhuma em ter empresários e sindicalistas me representando. Quem deve me representar é o meu governo, no qual eu votei, e não interesses setoriais. O Itamaraty nunca improvisa, mas parece que dessa vez improvisou mal.

Participar deste debate está sendo uma oportunidade para compreender como o Brasil está definindo sua política e sua estratégia internacionais neste final de século. Eu vim ao Brasil alguns anos atrás e agora observei muitas mudanças no campo de sua estratégia internacional. Desde o início dos anos 90 ela vem se desenhando de forma muito distinta se comparada ao caso mexicano. Eu tenho algumas questões sobre temas que não foram tocados nas exposições até agora.

Buscarei também apontar alguns elementos comparando o Brasil com o México, que também podemos compreender dentro de uma categoria de indicadores de poder econômico, de demografia, de território e de atitudes geopolíticas como uma Potência Intermediária, ressaltando algumas importantes diferenças. Gostaria de começar me referindo ao projeto estratégico do Brasil, pois o conceito de Brasil potência foi uma constante do projeto político desde os anos 50. Não ficou claro, nas falas anteriores, se existe uma continuidade desse conceito, ainda que com alterações relativas à nova ordem internacional. Ou

---

1 Pesquisador do Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias e Humanidades da Universidade Nacional Autónoma do México.

se esse projeto estratégico de Brasil potência foi abandonado por um outro associado a integração regional e ao Mercosul.

Gostaria também de fazer alguns comentários sobre a questão do Brasil e do Conselho de Segurança da ONU. Caso o Brasil chegue a fazer parte desse Conselho, podemos considerá-lo, automaticamente, um representante de toda América Latina? Eu tenho a impressão que para chegar a sê-lo necessitará, logicamente, do apoio de toda América Latina. Para chegar a essa posição creio que o Brasil teve que desbancar o México. O México porém, nunca mostrou empenho nesse assunto, precisamente para não competir com os Estados Unidos. Não quer assumir os custos de ter enfrentamentos com os EUA nos debates de reforma da ONU, que agora completa 50 anos. E, ao não mostrar interesse, o México abriu, automaticamente, o caminho ao Brasil. O Brasil era o candidato natural da América do Sul, mas não de toda a América. O México, ao se esforçar para integrar o Nafta, abandonou sua autonomia em política externa e abriu caminho para o Brasil.

Nos anos 90 surge uma diferença marcante entre as posições externas brasileira e mexicana, pois o Brasil é o país hegemônico no Mercosul, e o debate sobre o Mercosul é exatamente relativo a disputa de hegemonia principalmente com a Argentina. O México, ao integrar uma área de livre comércio através do Nafta, se coloca numa posição não hegemônica e sem possibilidade de disputar hegemonia. Isso faz abrir uma aliança com o Canadá, muito interessante e que nunca havia sido visto na diplomacia. Essa aliança com o Canadá, uma Potência Média e altamente industrializado, é uma espécie de aliança por inércia, como falou prof. Guilhon. Ocorre por serem vizinhos dos EUA e porque o EUA é o hegemônico nesse arranjo. Esta aliança com o Canadá não teve maiores consequências, com exceção da posição contrária aos EUA em toda sua geopolítica relativa ao Caribe e, sobretudo, a Cuba.

Mas eu observo uma outra diferença muito grande entre Brasil e México. Fala-se que o Brasil tem uma expansão inercial de sua economia que não corresponde à sua política externa. Ou seja, sua política exterior tem uma expressão menor do que seu poder econômico. No caso do México é o inverso. O poder econômico

exterior do México é mais débil que o brasileiro, mas sua expressão diplomática é mais elevada.

O debate que se abriu no México sobre sua política exterior nos anos 90 e com o Nafta, é um debate muito interessante, e ocorre também no Brasil. Tem se discutido os impactos na política exterior no mundo neo-liberal frente à redução do papel dos Estados e dos governos, e a ampliação do papel dos atores privados, basicamente os atores privados empresariais. Mas não exclusivamente em função deles pois existe uma nova política exterior de ONGs e etc. A política exterior brasileira durante a Guerra Fria foi uma combinação do poder do Estado, sobretudo na estratégia geopolítica -e essa só pode ser concebida por um Estado-, e do empresariado, que eram beneficiário dessa estratégia. No caso mexicano não havia nenhuma correspondência entre o interesse do Estado mexicano e o interesse do empresariado mexicano. Isso debilitou a capacidade externa do país.

Por exemplo, o México teve uma política exterior terceiro-mundista retórica, mas não um terceiro-mundismo econômico, ou um terceiro-mundismo real. Nos anos 70, por exemplo, o México não entrou na OPEP e nem fez parte dos Não-Alinhados. Não entrar na OPEP favoreceu a posição das grandes companhias transnacionais petrolíferas, diante do debate sobre cotas na venda de petróleo. Isso possibilitou que países pudessem dispor de petróleo no mercado internacional fora das cotas, pressionando para baixo os preço desse produto. Ou seja, o México não induziu a alta do preço do petróleo, como fizeram os demais países produtores.

Continuando a comparação do Brasil com o México, vê-se que no Mercosul, Brasil e Argentina relatam os acordos de livre comércio conjuntamente e tendo por base suas estruturas produtivas e seus interesses como potências. O México se integra a um acordo de livre comércio sem participar da sua redação tendo por base os seus interesses. O Nafta é uma copia do acordo de livre comércio entre Canada e EUA e, ao se abrirem ao México, esse não dispunha de uma estrutura produtiva, nem de uma posição forte para negociar seus interesses. Então isso fez com que o México, como uma potência média, reduzisse muitíssimo sua margem de ação, por estar dentro de um acordo de livre

comércio numa posição inferior. O caso brasileiro é exatamente o inverso. Está negociando um acordo de livre comércio onde pode perfeitamente incluir e negociar cláusulas com os demais atores, com base nos seus interesses e nas suas estruturas produtivas.

Uma outra questão se refere a como o Brasil concebe o Mercosul: como um esquema regional apenas econômico e comercial, ou um acordo com projeções estratégicas? No caso do Mercosul creio que os acordos de segurança tem seguido praticamente paralelos aos acordos comerciais, ou seja, produziu-se uma interação medidas de confiança mútua no campo estratégico e de segurança. No caso do Nafta, o México se opõem a concepção desse acordo como um acordo de segurança. O México se opõem ao esforço norte-americano para que haja uma complementariedade das respectivas políticas de defesa.

Isto leva a um grande debate de Relações Internacionais sobre até onde uma forte associação econômica subordinada -como é a do México ao EUA-, não implica também em uma subordinação em outros âmbitos das relações internacionais, como o político, o diplomático ou o estratégico-militar. A pressão dos EUA para que o México adote suas políticas contra o terrorismo e o narcotráfico é óbvia.

Contudo, muito rapidamente, a política norte-americana contra o narcotráfico está encontrando seus limites. A sua estratégia para a América Latina, mas principalmente para o México e Colômbia, está encontrando seus limite. Isso motivado pelo fato de quererem envolver as forças armadas transformando suas missões de acordo com as necessidades dos EUA de contenção do narcotráfico. O Brasil tem a vantagem de não ter essa pressão, por ser um país que está territorialmente afastado dos EUA e, portanto, não tem uma função específica na agenda norte americana sobre os "novos riscos e ameaças internacionais". Podem existir ações de narcotráfico que triangulam pelo Brasil, mas não é um país que tem uma função estratégica nesse ponto.

Isso confere muitas vantagens ao Brasil, além de ser um país hegemônico no âmbito comercial regional, tem vantagens por não sofrer pressões dos EUA para uma colaboração naquilo que os EUA entendem como as novas ameaças internacionais. O México

está mais pressionado e, portanto, tem negociado de forma mais débil suas relações com os EUA.

Outra vantagem do Brasil como Potência Média é que sua estrutura industrial é mais completa e tem mais autonomia. Como já foi expressado por outros palestrantes, a estrutura industrial logrou articular os interesses das corporações transnacionais com os interesses estratégicos do "modelo brasileiro". Isto é, os atores econômicos principais, estrangeiros e brasileiros, chegaram a um acordo básico sobre as questões estratégicas, o que não ocorreu no caso mexicano. No México as estratégias do governo e as estratégias das empresas multinacionais não coincidiram em todos os planos, mas apenas em alguns deles. Isto fez, e faz, com que as empresas transnacionais atuem como grupos de pressão sobre o governo, para que este mude suas estratégias diplomáticas. Além do mais, eles tem fortes possibilidades de impor suas condições de inserção ao país.

Paradoxalmente, o Nafta entrou em vigor em um dos momentos de maior debilidade política e econômica do México. A grande debilidade do governo e sua fragilidade política estavam relacionadas a transição para a democracia. Todos sabem que essa transição foi muito distinta das sul-americanas, mais lenta e com muitos fatores de debilidade, como, por exemplo, a crise de Chiapas. Imediatamente depois dela vem uma grande crise econômica, que subordina ainda mais o país às pressões governamentais e privadas dos EUA, tornando-o ainda mais vulnerável a essas pressões. No caso brasileiro isso não se observa.

Entrar nos anos 90 sem este tipo de fratura deu oportunidade ao Brasil de ter um melhor posicionamento internacional. Por exemplo, isso que foi assinalado acerca das alianças entre potências intermediárias de outras partes do globo, no México nem se quer foi aventada. Se chegará a se concretizar ou não esse tipo de aliança Sul-Sul de potências intermediárias não se sabe, mas é um conceito que pode se desenvolver. Para o México, dadas sua integração ao Nafta ou mesmo sua proximidade com os EUA, é impossível pensar em um esquema dessa natureza. Portanto, reduziram-se as margens de ação do México como Potência Média.

No nível comercial há uma retórica a favor do Nafta na qual se assinala que esse evento representará a abertura dos fluxos comerciais e de investimentos à 100 milhões de mexicanos. Isso é falso. Um país com a estrutura social do México só tem, de fato, 20 milhões de consumidores, ou seja, na realidade o aporte mexicano ao Nafta como potência média é mais relativo do que a retórica a favor do livre comércio afirma. A população a ser integrada não coincide com o tamanho demográfico do país. Mas o discursos de política exterior dos EUA, do Canadá e do México falam que o Nafta é um mercado para 300 milhões de consumidores, o que é um dado falso.

Em síntese, eu acho que são muito interessantes as diferenças entre os dois países. Vejo que o Brasil tem uma possibilidade estratégica porque não tem competidores na sua área geopolítica imediata. No esquema de círculos concêntricos, simplesmente não tem competidores. Nessas condições, o Brasil, ao negociar com as potências econômicas do mundo, Japão, EUA e Europa, ou com a África do Sul ou a Argentina, tem mais possibilidades de garantir melhores condições econômicas, diplomáticas ou estratégicas. O México tem buscado espaços de inserção na América Central e Caribe, mas só tem logrado êxito quando se confronta com os EUA, como é o caso da relação com Cuba.

No geral, o México tem tido muitas dificuldades em patrocinar a expansão comercial de suas empresas. Por exemplo, foi um fracasso completo a experiência de grupos empresariais importantes atuando na América Central, buscando explorar mercados nessa região. Eles defrontaram-se com muitos problemas, sendo um deles o acordo de livre comércio com a Costa Rica. Ele fracassou porque as empresa mexicanas não logram conhecer as estrutura desses mercados, pois ainda que pequenos, possuem características particulares. O único tratado de livre comércio exitoso do México foi com o Chile. Porém, é um tratado muito setorializado, baseada na exportação de automóveis mexicanos e na importação de frutas e vinhos chilenos.

Ou seja, observar as coincidências entre as estratégias de potências médias do Brasil e do México é frutífero, mas elas são, quase sempre, negativas se comparada aos outros países. Creio que o México não tem ainda uma estratégia definida claramente,



ainda que venha explorando algumas possibilidades para garantir melhores condições para sua política exterior no século 21.

Já que o Embaixador Gélson Fonseca fez alusão a questões teológicas, vou começar invocando também, a meu favor, um conceito teológico medieval: a ignorância invencível, que é aquela situação de ignorância tão sem remédio que o padre deve levá-la em conta ao avaliar os pecados do penitente. Realmente, na área das Relações Internacionais, eu me encontro na situação da ignorância invencível. Meu pouco ou nenhum conhecimento tornou-se ainda mais angustiante diante da nova realidade internacional, e, de fato, os termos que mais tenho ouvido no debate atual são ambigüidade, perplexidade, indefinição, falta de paradigma, etc. Ou seja, estamos vivendo uma situação de grande incerteza, uma realidade em fluxo, uma vez que alguns dos pressupostos fundamentais em que a precedente ordem internacional se baseava deixaram de existir. Diante disso, parece-me inevitável que reponhamos em discussão alguns dos conceitos básicos que dávamos como certos.

Tendo em vista a necessidade desse reexame, eu gostaria de pedir aos expositores um esclarecimento mais amplo a respeito da idéia de Potência Média. Como se situa esse conceito nessa nova

---

1 Diretor de Pesquisas do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) e consultor da MCM Associados.

ordem internacional que está emergindo ? Parece-me que a idéia de Potência Média tinha uma clareza peculiar, era uma idéia bem estabelecida, enquanto o sistema de Estados se caracterizava por aquela hierarquia específica, fruto da Guerra Fria, na qual se verificava o predomínio incontestável de duas superpotências, e pela ordem econômica regida pelos acordos Bretton Woods, no qual o FMI, o Banco Mundial e outras instituições mundiais serviam como parâmetros bem definidos. Mas, historicamente, tudo indica que essa ordem internacional a que me refiro está definitivamente superada, após ter preenchido o hiato que se abriu com o ocaso da ordem que antes predominara. Na ordem imperante a partir do século XIX, havia um sistema de Estados , algo como uma mesa de bilhar, um plano no qual todos tinham mais ou menos a mesma força, visto que somente pela guerra terrestre poderia um Estado determinar o comportamento de outro. Como o custo inicial de qualquer ação militar de grande vulto era proibitivo, o sistema se mantinha, digamos assim, "equilibrado".

Esse sistema do século XIX se transformou, como sabemos, no sistema mundializado da Guerra Fria, no qual existe de fato uma hierarquia, em função dos dois grandes eixos ideológicos, e também porque a economia mundial passou a ser regida pelo sistema de organismos a que antes fiz referência, constituído segundo os interesses das grandes potências ocidentais. Nesse novo sistema, que se configura plenamente após a Segunda Guerra Mundial, o conceito de Potência Média, se não era claríssimo, era inteligível. Grandes Potências eram aquelas capazes de determinar o comportamento dos outros, potências médias, as que aspiravam a determinar pelo menos o seu próprio comportamento, e potências pequenas aquelas que não determinavam nem o seu próprio comportamento, e que portanto eram colônias, de fato, senão também de direito. Ou seja, o conceito de potência média fazia sentido em função daquela grande estrutura, ou daquela grande hierarquia, que se formou em função do confronto EUA X URSS. A situação com que hoje nos deparamos é muito mais complexa, e fundamentalmente ambígua. É uma situação na qual a própria definição de estratégias e interesses se torna difícil, uma vez que não são claros e unívocos os pressupostos que antes funcionavam como base para todo o sistema. Aqueles pressupostos já se desfizeram, em grande parte,

se não totalmente. Daí a importância de reexaminarmos essa nova situação à luz do caso brasileiro e de outros que antes teríamos sem hesitação designado como potências médias, ou potências emergentes, e repensar os fatores internos e externos que passam a ter peso determinante no comportamento de tais países.

Nesse novo sistema internacional que está se formando, chama a atenção o fato de que alguns aspectos estão fortemente regulamentados enquanto outros estão pouco ou nada regulamentados. Por exemplo, um país como o Brasil tem muito menos margem de manobra no que diz respeito ao comércio internacional, mas os fluxos financeiros internacionais não se acham regulamentados no mesmo grau, embora sejam altamente determinantes do comportamento econômico interno de cada país. Isso para não falar na tendência ao que tudo indica anárquica que percebemos no que se refere, por exemplo, ao narcotráfico, ao contrabando de armas, etc. Se assim é, estamos efetivamente nos inserindo em uma ordem internacional muito menos definida, uma ordem na qual não existe clara hierarquia entre potências grandes, médias e pequenas, ou na qual a eventual existência de uma hierarquia não pode ser verificada segundo critérios tão facilmente perceptíveis como antes ocorria. Em relação a que, então, seríamos um poder médio? Que outros países poderiam ser considerados potências médias? A Indonésia? A Argentina? A África do Sul? A Índia? Talvez todos esses; o que desejo frisar é que os critérios subjacentes a avaliações deste tipo ficam necessariamente menos definidos se todo o sistema internacional está menos definido.

Me referi há pouco a fatores internos. Sabemos todos que a questão do relacionamento entre fatores internos e externos é uma das mais espinhosas no estudo das relações internacionais. Mas o fato é que essa questão deve crescer em importância no novo sistema internacional. O conceito de Potência Média se superpõe de maneira bastante exata ao que temos designado como mercados emergentes. Nesse duplo aspecto, potência média e mercado emergente, os "suspeitos de sempre", ao lado do Brasil, são evidentemente a Índia, a África do Sul, a Nigéria, e o México, entre outros. Mas, admitido ainda aquele critério de que seriam médias as potências que pudessem aspirar a determinar pelo menos o seu próprio comportamento, alguns dos casos que

acabo de mencionar começam a ficar discutíveis. É certo que Brasil, México e Argentina, por exemplo, são países com identidades nacionais e territoriais bem definidas, por mais problemática que tenha sido, historicamente, a constituição dessas identidades. Mas se examinamos essa mesma questão sob o ângulo dos fluxos financeiros e da presente crise financeira internacional, a situação talvez seja mais preocupante do que nos estamos dando conta. Para determinar o seu próprio comportamento, esses países terão que conciliar a sua dinâmica econômica -e aqui estamos falando de uma razoável estabilidade monetária, crescimento econômico bem mais rápido do que estão conseguindo neste momento e crescente abertura ao exterior-, com sua dinâmica política, e sabemos que alguns dos sistemas políticos a que nos estamos referindo têm experiência democrática deveras modesta, como ocorre nos países asiáticos, com a evidente exceção da Índia. Alguns desses países ditos "médios" ou "emergentes" estão passando por uma visível deterioração no que se refere à governabilidade, como é o caso da própria Índia, e mais ainda da Indonésia, entre outros. Quanto à África do Sul, queremos todos acreditar que a sua transição política vai dar certo, mas precisamos convir em que ainda é recente a sua experiência com o pluralismo democrático; na verdade, a própria nacionalidade sul-africana ainda se acha provavelmente em formação.

Outra questão que gostaria de suscitar, ainda que genericamente, diz respeito à unificação europeia. Realmente, não há como nós não nos impressionarmos com a idéia de uma Europa economicamente unificada, com a completa unificação daquele grande espaço econômico, prestes a adotar a moeda única, retirando assim a cada país a possibilidade de fazer a sua própria política monetária, e isto sem chegar a uma efetiva unificação política, mantendo cada país a sua peculiaridade, suas estruturas políticas e culturais, etc. Convenhamos que é um projeto ambicioso e sumamente complexo. Contrastando essa realidade europeia ao conjunto dos países ditos "médios", teremos de convir que estes últimos são ainda mais díspares, muito mais díspares, em termos de renda, de cultura, de estrutura política, e mesmo de estabilidade política. Neste sentido, é provável que, subjacente ao conceito de mercados emergentes e de Potência

Média, que na verdade é um agregado, uma categoria por assim dizer estatística, há muita vezes uma tendência a presumir comportamentos uniformes, ou potencialidades de desenvolvimento, que precisam ser tomados com muita cautela. Se é verdade que, somados, os países ditos médios ou emergentes representam uma parcela enorme da economia mundial, por outro lado é também certo que estamos tratando apenas de um agregado estatístico, e não de uma realidade política ou cultural sequer remotamente comparável à Europa. É verdade que, tomados em conjunto, os mercados emergentes absorvem uma parcela das exportações norte americanas que já é relevantíssima até em comparação com a Europa. Ocorre, entretanto, que se trata de um agregado estatístico, e não de uma entidade política efetiva. Entre Indonésia e Brasil, por exemplo, são obviamente reduzidas as possibilidades de cooperação, o desenvolvimento da solidariedade e o apoio mútuo. É certo que a cooperação entre Brasil e Argentina cresceu muito nos últimos anos (e isso pode também ocorrer em alguma medida entre Brasil e México). O Mercosul é um potencial político e cultural, e não apenas econômico. Mas o conjunto das potências emergentes é uma miríade, um conjunto disperso, e isto reduz muito o seu potencial de influência; potencial que, ao contrário do que se pensa, pode até se tornar menos efetivo à medida em que esses países se vêem forçados a atuar num ambiente internacional e num ambiente econômico sobre o qual exercem muito pouco controle. Sem peso específico, como unidade, para determinarem o comportamento do sistema internacional, os países ditos médios vão constatando que também já não podem voltar ao modelo Keynesiano de direção da economia, modelo, como sabemos, apoiado no precedente pressuposto de fronteiras nacionais praticamente invioláveis. Talvez seja esta a raiz última da perplexidade que entrevi nas exposições que aqui foram feitas: perplexidade que diz respeito ao próprio conceito de Potência Média, uma vez que se desfizeram, ou se desfazem rapidamente, os pressupostos que antes nos permitiam distinguir entre potências grandes, médias e pequenas.