

A Inserção do Brasil na América do Sul

The insertion of Brazil in the South America

WILLIAMS GONÇALVES | williamsgon@terra.com.br

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ; Colaborador Permanente do Centro de Estudos de Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval-EGN; Conferencista Especial da Escola Superior de Guerra-ESG.

Recebimento do artigo 20-out-11 | **Aceite** 30-nov-11

Resumo O artigo analisa o momento atual das relações internacionais enfatizando o papel desempenhado pelo Brasil como potência meridional, líder regional no processo de formação do bloco sul-americano. Argumenta que tal posição brasileira foi conquistada mediante a conjugação de um movimento político-econômico interno no sentido da retomada do desenvolvimento, com outro movimento de alteração na correlação de forças internacionais com forte repercussão na ordem internacional. Interpreta que o protagonismo brasileiro no processo de integração da América do Sul garante ao país a possibilidade de aumentar suas condições para acelerar o desenvolvimento nacional. Essa trajetória exitosa dependerá da capacidade de, no sistema internacional multipolar que se vai desenhando com nitidez cada vez maior, manobrar politicamente junto a Estados Unidos e China, os dois principais interessados em manter relações contínuas e fluentes com os países da região. **Palavras-chave** Inserção internacional do Brasil; Política Externa Brasileira; América do Sul; Estados Unidos; China.

Abstract The article analyzes the current moment of international relations emphasizing the role played by Brazil as a southern power, regional leader in the process of formation of the South American bloc. It's argued that this Brazilian position was achieved by a combination of domestic economic-political movement towards the resumption of development, with another movement of change in the correlation of international forces with a strong impact in the international order. It's considered that the leading role played by Brazil in the integration process of South America ensures to the country the possibility of increasing its conditions to accelerate national development. In a multipolar international system that will draw sharply increasing, this successful trajectory will depend on capacity to political maneuvering along with the United States and China, the two major stakeholders in maintaining fluent and continuous relations with the countries of the region. **Keywords** International insertion of Brazil, Brazilian Foreign Policy, South America, United States, China.

Introdução

Este texto tem por finalidade a discussão a respeito de algumas questões relativas às relações do Brasil com os demais países da América do Sul. Para pensar essas relações, partimos de duas idéias chave: primeira, que o sistema internacional encontra-se em fase de mudança e que o Brasil é parte importante da mudança, cabendo-lhe papel de relevo nos processos políticos e econômicos que têm apontado os novos rumos das relações internacionais; segunda, que a América do Sul passou por mudanças políticas importantíssimas, que criaram condições favoráveis à estruturação de um bloco regional capaz de impulsionar o desenvolvimento dos países da região. Por fim, apresentamos algumas reflexões sobre as oportunidades que se abrem para o desenvolvimento e o fortalecimento internacional do Brasil, bem como sobre algumas adversidades a serem ultrapassadas para que a projeção do país se efetive.

O novo sistema internacional

O sistema internacional de poder encontra-se em transição. A instauração de uma estrutura multipolar já se encontra em estágio bem avançado e sua concretização parece inexorável. Os Estados Unidos perderam a enorme vantagem que tinham em relação aos demais, pois fracassaram ao tentar conquistar a posição de potência imperial. O unilateralismo da política internacional empreendida pelo Governo Bush e a eclosão da crise financeira em 2008 abalaram o prestígio e a economia daquele país. Apesar de todos os esforços que vem sendo empreendidos pelo presidente Barack Obama, o nível de desemprego continua muito alto, ao mesmo tempo em que não consegue vislumbrar saída vitoriosa ou apenas honrosa no Afeganistão e no Iraque. Os formuladores norte-americanos de política externa têm reconhecido a magnitude dessas adversidades, e procuram pensar como o Estado deve se colocar diante dos desafios que esse novo quadro multipolar apresenta. Os Estados Unidos não perderam sua posição de principal potência econômica e militar-nuclear, tampouco têm deixado de exercer seu poder cultural. Sua superioridade sobre as demais potências ainda é muito grande, mas, já não podem mais pensar em novas guerras, e também já não podem mais ditar as regras de funcionamento do sistema econômico internacional.

Por outro lado, tem-se assistido à ascensão dos grandes países periféricos que, capitaneados pela China, alcançaram posição econômica de relevo em situação de estabilidade política. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, alçando-se à condição de pólos de poder, têm participado ativamente da construção da nova ordem internacional que deverá substituir aquela instaurada pelos Estados Unidos a seguir à Segunda Guerra Mundial. Em virtude de sua qualidade de detentores de grandes territórios e possuidores de grandes mercados e recursos indispensáveis ao desenvolvimento, esses países tornaram-se atores internacionais de primeira grandeza. Conquanto sejam bem diferentes entre si: com Rússia, China e Índia dispostos de armas nucleares; com Rússia e China com assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU; e, com exceção da Rússia que, por todos os títulos constitui um caso à parte, Brasil, China e Índia representando o mundo em desenvolvimento; todos dispõem das credenciais necessárias para participar do processo decisório internacional. De uma forma ou de outra, qualquer decisão que se tome sem a participação desses países carecerá de legitimidade e terá poucas chances de produzir resultados positivos.

A nova ordem internacional não tem prazo para inauguração, como também não tem projeto definido. Sua construção se tem feito no desenrolar do próprio processo político internacional. Isso significa que sua estruturação depende do resultado de lutas, que são muitas vezes confusas e de motivações nebulosas, como tem sido o caso da reforma do Fundo Monetário Internacional e da guerra civil deflagrada na Líbia. Porém, a crise norte-americana e a crise que assola a União Européia, nesse segundo caso pondo em questão a moeda única, um dos mais importantes símbolos da unidade do continente, manifestam inequívocos sinais de esgotamento da ordem nascida em Bretton Woods e do modelo de integração criado pelos europeus. Apesar de oferecer grande resistência, o Ocidente não tem se mostrado capaz de impedir o deslocamento do centro do poder econômico para a Ásia e a progressiva participação dos BRICS no equacionamento dos problemas políticos. Isto é, o Ocidente ainda pode resistir e confundir, porém não pode evitar a realização de mudanças.

Como sublinha Ash Roy (2011)¹, os BRICS não têm ainda formado um consenso acerca da nova ordem internacional. Na verdade, não chegaram mesmo a revelar intenção de promover completa mudança. Por ora, sua ação tem caminha-

1 ROY, Ash Narain. *From BRIC to BRICS: Thinkin Big?* Mainstream, Vol XLIX, No 19, April 30, 2011. Disponível em: www.mainstreamweekly.net/article_2725.html

do no sentido de tornar a atual ordem mais “equilibrada, equitativa e sustentável”. A formação de consenso entre eles certamente será também processo difícil, tendo em vista alguns problemas que enfrentam em seu mútuo relacionamento, especialmente China e Índia e China e Rússia. A estratégia por eles até aqui seguida tem sido a de estender uma ponte sobre o fosso que separa o Norte do Sul. Essa política comum ficou evidente quando da reunião desses países em Sanya, na China. Na Declaração Final do encontro, os cinco, entre demais princípios que lutam para preservar, reafirmaram seu compromisso com o respeito à soberania dos Estados:

Manifestamos nossa profunda preocupação com a turbulência no Oriente Médio, no Norte e no Oeste da África e desejamos sinceramente que os países afetados alcancem paz, estabilidade, prosperidade e progresso e que recuperem sua posição e sua dignidade no mundo de acordo com as legítimas aspirações de seus povos. Compartilhamos o princípio de que o uso da força deve ser evitado. Afirmamos que a independência, a soberania, a unidade e a integridade territorial de cada nação devem ser respeitadas.²

A Declaração de Sanya, em toda sua extensão, ratifica o compromisso que os países signatários têm com a democratização das relações internacionais. Como oportunamente Martin Jacques enfatiza, a ordem internacional instaurada pelo Ocidente no período pós-1945 é pródiga em afirmar sua preocupação com o estabelecimento de regimes democráticos nos países que compõem o sistema internacional de Estados. Entretanto nunca revelou qualquer preocupação com a instalação de relações democráticas entre os Estados. Muito pelo contrário. Nas palavras do autor, “a ordem global tem sido antidemocrática e altamente autoritária” (JACQUES, 2009, p.377)³. Em virtude do compromisso com a democratização e das marcantes diferenças culturais que distinguem os BRICS, essa nova ordem internacional que se desenha projeta uma nova geopolítica cultural, muito mais aberta e tolerante para com as especificidades de cada povo, sobretudo dos países menores e mais pobres. A cultura do individualismo e a idéia de supremacia bran-

2 Declaração de Sanya (BRICS Encontro de Líderes, Sanya, Hainan, China, abril 2011). In: www.itamaraty.gov.br

3 JACQUES, Martin. *When China Rules the World – the End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. New York, Rye Penguin Press, 2009.

ca, que, entre outros elementos, caracterizam a hegemonia dos valores ocidentais, devem dar lugar à outra concepção, mais complexa e nuançada das relações entre as nações.

Convém ainda observar como alguns destacados estudiosos norte-americanos abordam essa questão. Para Joseph Nye Jr. (2010), deve-se distinguir a China dos demais países que compõem os BRICS. Em seu entendimento, o enfraquecimento dos Estados Unidos é apenas decorrente da crise financeira iniciada em 2008. E o único Estado que tem realmente acumulado poder é a China. Mas sua ascensão não constitui ameaça à supremacia norte-americana, pois os chineses, a despeito de todos os esforços que realizam, não podem competir com o *soft power* dos Estados Unidos. Sua capacidade de alcançar e se manter no topo dependerá de sua disposição de negociar a ordem internacional com os Estados Unidos. Caso tentem impor nova ordem, Nye Jr. acredita que a China se defrontará com intransponível resistência, que virá de toda parte, inclusive de alguns atuais seus aliados.⁴

Ikenberry (2011)⁵, por outro lado, considera que ocorre uma crise de autoridade e não uma crise dos fundamentos liberais da ordem. Segundo ele, ao fim da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos criaram uma ordem hegemônica que poderia ter sido denominada “America Cia.”. E essa ordem foi apropriada e operada pelos Estados Unidos. Nesse sentido, a crise que hoje se assiste é relativa à propriedade dessa companhia. Isso quer dizer que está havendo uma transição de uma companhia semiprivada para uma economia pública, com a acomodação de novos membros no conselho diretor. Dado que a existência de arsenais nucleares torna proibitiva a guerra entre as principais potências, essa transição deverá ocorrer pacificamente. Ademais, ainda segundo Ikenberry, nenhuma das novas potências apresenta demandas que vão contra as bases capitalistas do sistema, do que se deduz que as bases filosóficas liberais da ordem serão conservadas. Em assim sendo, os Estados Unidos continuarão à frente do sistema ocupando uma das principais diretorias da companhia.

4 NYE JR., Joseph S. *American and Chinese Power after the Financial Crisis*. The Washington Quarterly, October 2010, Pp. 143-153. www.twq.com/10october/docs/10oct_Nye.pdf

5 IKENBERRY, G. John. *A World of Our Making – The international order that America created will endure – IF we make the transition to a grand strategy based on reciprocity and shared leadership*. Democracy – A Journal of Ideas, spring 2011. In: www.democracyjournal.org/20/a-world-of-our-making-php

A América do Sul nos anos 2000

A América do Sul iniciou o milênio virando uma página de sua história. Encerrada a Guerra Fria com a vitória do neoliberalismo, os países do subcontinente foram submetidos ao choque do Consenso de Washington. Ao longo da década de 90 “abrir, desregular e privatizar” foram as diretrizes que comandaram as políticas econômicas da região. O conceito de desenvolvimento e a idéia de planejamento foram considerados antiquados, manifestações ideológicas típicas do período da Guerra Fria. De acordo com o novo programa, os mercados livres conduziram o processo, que resultaria em crescimento econômico e em prosperidade. Em maior ou menor medida, segundo as características da formação social e a correlação das forças políticas em cada um dos países, essas idéias tomaram conta da discussão tanto na mídia como na academia e foram amplamente aplicadas. Todavia, o resultado não foi aquele anunciado. Pelo contrário. Em toda parte, assistiu-se à ampliação das desigualdades sociais e o empobrecimento das camadas situadas na base da pirâmide social. Desemprego, redução dos níveis salariais e precarização das condições de trabalho constituíram os efeitos mais conspícuos da reestruturação dos mercados. Com efeito, no plano político, a enorme frustração com os deprimentes resultados econômicos e sociais dessas medidas traduziu-se no colapso dos sistemas partidários e na abertura do caminho para a chegada da esquerda ao poder. A partir da eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1998, formou-se uma onda que varreu os liberais do poder. Assim, assistiu-se à eleição de Lula da Silva (2002), no Brasil, de Néstor Kirchner (2003), na Argentina, de Tabaré Vázquez (2005), no Uruguai, de Evo Morales (2006), na Bolívia, de Rafael Correa (2006), no Equador, e de Fernando Lugo (2008), no Paraguai.

A esquerda que alcança o poder no início dos anos 2000 na América do Sul tem, entretanto, características bem diferentes daquela do tempo da Guerra Fria⁶. A despeito de todas as homenagens que esses governantes reiteradamente rendem a Fidel Castro, diferenciam-se do veterano líder cubano por haverem chegado ao poder mediante mecanismos eleitorais legitimados pelas instituições democráticas, e não por movimentos revolucionários ou por golpes de Estado. Ademais, governam sob o olhar atento das forças parlamentares oposicionistas.

6 Ver: AYERBE Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo, UNESP, 2008.

Talvez a forma mais adequada de definir o perfil dos presidentes eleitos nessa nova fase seja a de apresentá-los como políticos de extração popular, que não é o mesmo que qualificá-los de populistas, como os liberais comumente o fazem. O que mais sobressai em seus discursos e em sua prática política é sua identificação com a aspiração das massas populares, e não o compromisso com programas revolucionários. Ainda que muitas idéias introduzidas pelas forças liberais nos anos 90 tenham permanecido na prática desses governos, que passaram a ser interpretadas como questões técnicas que independem de opções político-partidárias, de modo geral todos procuraram dar atenção aos problemas sociais, bem como valorizar mais as riquezas nacionais.

Outra característica comum a esses governos tem sido o comportamento externo. Coerentemente com a rejeição ao livre-cambismo anárquico e ao cosmopolitismo das correntes liberais, os governos de esquerda têm praticado políticas econômicas que podem ser denominadas, genericamente, de nacionalistas. A orientação do Governo Chávez de utilizar a renda do petróleo para reestruturar a economia venezuelana; a política de Evo Morales de valorizar o gás exportado renegociando os preços fixados pelos governos que o antecederam; bem como a política de Kirchner de usar a renda da agropecuária para financiar a reindustrialização do país são exemplos dessas diretrizes econômicas nacionalistas. A resistência às políticas dos Estados Unidos é outro elemento que se acrescenta e modela esse comportamento nacionalista. Tendo em vista o histórico de intervenções políticas do Estado e de ações econômicas coordenadas pelas multinacionais norte-americanas nos países da área em conluio com as forças liberais locais, a aberta contestação dos governos de esquerda aos Estados Unidos suscita admiração e prestígio junto aos setores mais representativos das camadas populares. Nesse sentido, a política unilateralista e truculenta do governo Bush no Oriente Médio serviu para aumentar o grau de antinorte-americanismo na região, ao mesmo tempo em que obrigou os liberais locais a silenciarem-se. O enjeitamento do projeto urdido pelos norte-americanos de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA constituiu cabal demonstração dessa nova linha de conduta externa dos governos de esquerda da América do Sul nos anos 2000 em relação às iniciativas dos Estados Unidos.

Além dessas, a esquerda sul-americana apresentou como questão política de seu interesse a aceleração do processo de integração regional. Por entender que a integração regional ergue-se como instrumento indispensável para o desenvolvimento nacional na época do capitalismo globalizado, os governos da região têm

demonstrado vivo interesse em aprofundar a integração de suas economias. Os países do Mercosul têm procurado reorientar a ação do bloco para a formação de cadeias produtivas, superando o enquadramento liberal que foi dado nos anos 90 de fazer do bloco uma área de comércio e de atração de investimentos, exclusivamente. Além do Mercosul, verificou-se o empenho na criação da União Sul-Americana das Nações – Unasul, em 2008, de modo a reunir todos os países do subcontinente num empreendimento integracionista multidimensional. Liderados pela Venezuela, alguns outros países como Bolívia e Equador, além de outros da América Central e do Caribe, criaram a Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos – ALBA-TCP, em 2004, sob a inspiração ideológica de Simon Bolívar.

É de se crer que essas mudanças políticas havidas na primeira década dos anos 2000 representam nova página na história da América do Sul. Isso porque, na hipótese do retorno das forças liberais ao poder, e essa é uma hipótese que no regime democrático não pode ser excluída, os futuros governantes terão muita dificuldade em reverter os direitos que as camadas populares adquiriram ao ingressar no mercado e obter cidadania. Da mesma forma que os liberais no passado tiveram que reciclar para adaptar-se à economia industrial, que contrariava sua histórica posição acerca da vocação agrícola da região, agora deverão se reciclar para adaptar-se ao novo quadro sócio-econômico criado pelos governos de esquerda.

O mesmo pode ser dito a respeito do processo de integração regional. A atenção dada por esses governos à dimensão produtiva e social do Mercosul e a preocupação em realizar a integração física do continente criaram uma realidade, que dificilmente poderá ser revertida em favor da perspectiva liberal, puramente comercialista. No âmbito social e também cultural houve um incremento da cooperação, que ganhou dinamismo próprio e já não depende mais da iniciativa dos governos. Embora a mídia se mostre mais interessada nas questões econômico-comerciais, sempre conflituosas e instáveis, o processo de cooperação que se desenrola entre as instituições segue aprofundando-se cada vez mais.

A posição do Brasil

A inserção internacional do Brasil mudou, ao longo da primeira década do novo século. Vale esclarecer que a inserção internacional de um país não depende apenas da vontade de seus dirigentes. A inserção internacional re-

sulta da combinação em partes desiguais de três elementos: o que é; como é visto; e, o que quer ser. O que é pode ser resumido na idéia do grau de desenvolvimento alcançado, conjugado com a legitimidade e estabilidade do sistema político. Como é visto pode ser definido como o lugar que ocupa no cálculo estratégico das grandes potências. O que quer ser depende de consenso entre as elites, que se traduz em política externa. É evidente que essas idéias merecem considerações mais extensas, que não podem ser feitas neste texto.⁷

A partir de 2003 o Brasil retomou o caminho do desenvolvimento. Após duas décadas de paralisia, a economia voltou a crescer em índices mais compatíveis com suas necessidades. A média de crescimento do PIB nos dois mandatos do presidente Lula da Silva atingiu 4,60%, quase o dobro do crescimento observado nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi de 2,48%⁸. Socialmente, esse crescimento traduziu-se na ampliação da classe média, naquele setor social com renda entre três e dez salários mínimos, que representava 37% da população, e passou para a casa dos 50%, constituindo quase a metade da população do país, cerca de 93 milhões de pessoas⁹. Além disso, o país passou da condição de devedor à de credor do FMI, e praticamente não foi atingido pela crise que começou em 2008 e continua consumindo os Estados Unidos e os países da União Européia.

Esse salto econômico com repercussões sociais positivas que o país experimentou, em meio a um ambiente internacional marcado por incerteza e angústia nos países desenvolvidos, levou-o a ser percebido de maneira algo diferente do que era antes. Converteu-se, por assim dizer, em pólo de atração para os capitais externos. As boas perspectivas econômicas assentadas em quadro político democrático e estável aguçaram o interesse dos investidores em aplicar seus capitais no mercado brasileiro. A capacidade de produção de alimentos em alta escala, a diversidade e fartura de recursos energéticos, aos quais se adicionou as jazidas petrolíferas na camada pré-sal, são outros fatores que reforçam a imagem de ator de grande importância que o país projeta no sistema internacional.

Se os elementos de caráter mais objetivo que formam a inserção internacional do país – “o que é” e “como é visto” – não deixam margem a dúvidas, o

7 GARCIA, Marco Aurélio. *O Lugar do Brasil no Mundo – A política externa em um momento de transição*. In: Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010. Pp. 153-176.

8 O Globo, 03/03/2011.

9 O Globo, 13/04/2010.

terceiro elemento, por nós denominado “o que quer ser”, já não se mostra tão claramente. Como veremos adiante, a política externa do presidente Lula caracterizou-se pelo ativismo no sentido de lutar por reformas na ordem internacional. Por entender que a ordem internacional produzida pelas grandes potências constitui um entrave para o processo de desenvolvimento, e que o desenvolvimento somente pode se processar se parte desses entraves for removida, a diplomacia brasileira agiu no sentido tanto de suprimir como de contornar tais entraves. Para tanto, fez-se necessário criar e participar de coalizões com Estados com a mesma perspectiva política e, simultaneamente, intervir em questões e em áreas que, tradicionalmente, o país mantinha-se cautelosamente afastado. Não obstante todos os êxitos e o reconhecimento internacional alcançados por essa orientação política mais ousada, as resistências de parte das elites (econômicas, políticas, militares e acadêmicas) ainda são muito fortes. A idéia que as ações com vistas a alterar a ordem internacional acarretam mais custos que benefícios e que qualquer comportamento mais crítico em relação aos Estados Unidos é contraproducente, prevalecem em boa parte desses setores influentes da sociedade. As críticas endereçadas aos responsáveis pela política externa por terem intercedido no contencioso dos Estados Unidos com o Irã são provas dessa resistência. A circunstância de ocupar o assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU e a preocupação que o comportamento dos Estados Unidos relativamente ao Irã atinja países naquela mesma condição, como o próprio Brasil, não convenceu a oposição brasileira, sempre preocupada com possíveis retaliações dos norte-americanos por terem seus interesses contrariados. Disso concluímos que não se tem uma resposta clara e consistente para a resposta ao terceiro elemento que forma a inserção internacional do país, o que quer ser.

Algumas questões que se põem ante o Brasil

Em todos os cálculos estratégicos acerca do futuro próximo do sistema internacional de poder o Brasil figura como ator relevante. Em virtude das características que o sistema internacional vai assumindo e também das credenciais que o país apresenta, os formuladores de política consideram tal relevância inevitável. Todavia, esse processo não é automático. A relevância, como foi visto, depende, em boa medida, da vontade. Assim considerado, faremos algumas ob-

servações, que não tem a ambição de esgotar o repertório, acerca de desafios a enfrentar, de modo tornar a relevância presumida realidade.

Nenhum país chega à condição de grande potência exprimindo exclusivamente seus próprios interesses. Toda potência defende valores, isto é, representa uma comunidade de cultura e aspirações. Sendo que esses valores e essa comunidade devem, antes de tudo, estar vinculados ao seu entorno geográfico. O alcance de suas preocupações e reivindicações pode e deve ser globais, mas não pode ser estranhas ou contrárias aos países de sua região. Os vizinhos devem entender que tais posições acarretarão mais vantagens que desvantagens para cada um deles. Em uma palavra, a projeção internacional da nova potência não pode ser interpretada como uma ameaça¹⁰.

O Brasil, por sua posição geográfica e por sua formação cultural, acha-se inscrito em duas comunidades: a dos países sul-americanos e a dos países de língua portuguesa. Portanto, para fazer justiça à condição de pólo de poder, o Brasil precisa ser reconhecido como uma liderança junto a essas duas comunidades.

Assumir a condição de liderança na comunidade dos países de língua portuguesa não é questão sequer controversa. O único país que teria alguma ambição para justificar a disputa com o Brasil de tal posição é Portugal, que historicamente reivindica para si a condição de líder cultural dessa comunidade, pelo fato de ser sua matriz. Entretanto, essa pretensão portuguesa visa muito mais a afirmar sua identidade cultural dentro da União Européia do que a qualquer outro projeto de maior alcance. Em virtude de suas dimensões, Portugal não pode aspirar a desempenhar papel global. Para si, a projeção brasileira será sempre uma vantagem e nunca uma desvantagem. No que diz respeito ao Brasil propriamente dito, é a relação com os países africanos de língua portuguesa que a liderança dessa comunidade se legitima. Isso significa que a histórica aversão dos liberais brasileiros às relações com esses países precisa ser definitivamente vencida. Isso depende não apenas de iniciativas do Estado, sobretudo no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, mas depende muito do interesse das empresas brasileiras de investirem no mercado desses países. Nesse sentido, convém observar que a China tem avançado a passos largos para se tornar a principal potência com interesses no continente africano (GONÇALVES, 2010).

Assumir a liderança na América do Sul é mais problemático e o sucesso nessa empreitada requer grande esforço. Dos demais doze países do continente,

10 Ver: COSTA, Darc. *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*. São Paulo, Paz e Terra, 2009.

apenas Equador e Chile não fazem fronteira com o Brasil. Isso significa que é de fundamental importância para a consolidação da posição do Brasil como ator internacional relevante ter não apenas boas relações com seus vizinhos, mas, principalmente, ser apreciado como parceiro confiável. A diplomacia do presidente Lula deu-se conta disso e investiu maiores esforços no processo de integração regional, valorizando as relações com os países da área. O Mercosul já completa vinte anos de existência e o presidente Fernando Henrique Cardoso tomou a iniciativa de realizar a primeira cúpula de Chefes de Estado do continente, em 2000. Convém frisar que essa iniciativa foi inédita, pois até então os governantes da região só haviam se encontrado fora do continente. Porém, com Lula o processo ganhou maior densidade política. A orientação no sentido de promover a integração física, para criação de uma infra-estrutura que sustente o desenvolvimento regional integrado consubstanciou a nova política. Decerto, como já destacamos acima, a eleição de dirigentes de esquerda no mesmo período contribuiu bastante para o aprofundamento do diálogo (AMORIM, 2004).

Todavia, esse não é um processo vazio de tensões. Ainda que prevaleça a percepção de que a integração regional seja extremamente importante, senão mesmo fundamental para o desenvolvimento de cada país, cada dirigente tem compromisso com os seus de obter a maior satisfação possível dos interesses nacionais. Além disso, esses dirigentes também sofrem oposição interna à integração, muitas vezes sob o argumento que o Brasil tem apetites imperialistas. Como não podem agir ignorando sistematicamente as oposições, pois isso é contrário ao jogo das relações políticas em quadro democrático, o processo acaba caminhando mais lentamente que o desejável. O mesmo se passa no Brasil. Em várias oportunidades, a necessidade da diplomacia de fazer concessões aos países vizinhos, sobretudo aos que integram o Mercosul, para aumentar o grau de confiança entre os membros do bloco, gera uma onda de críticas, em que a oposição aproveita para afirmar que o governo está cedendo a chantagens e com isso lesando os interesses nacionais. A renegociação do preço do gás com a Bolívia e o preço da energia elétrica de Itaipu com o Paraguai são exemplos das tensões que permeiam o processo de integração.

Os Estados Unidos formam outro importante ponto de resistência ao processo de integração regional e à liderança exercida pelo Brasil na região, embora haja contradições nessa posição. A posição histórica dos Estados Unidos a respeito das Américas é que não há espaço para a irrupção de outra potência na área. Como o único país da América do Sul que reúne as condições necessárias para se projetar como ator global é o Brasil, pode-se dizer que a diretriz norte-americana se tra-

duz na política de impedir que o Brasil assumira a liderança na região. Cooptar os liberais e os conservadores de toda a região, incluindo obviamente os do Brasil, é o método mediante o qual os norte-americanos levam a efeito essa política. A proposta de criação da ALCA, que tanto seduziu os liberais brasileiros, constituiu clara tentativa de minar a posição brasileira, uma vez que sua instauração asseguraria completa hegemonia dos Estados Unidos em toda as Américas, bem como sepultaria o Mercosul e todas as demais iniciativas de cooperação na região.

A contradição na qual se encontram enredados os Estados Unidos é que, por mais que desagrade às suas elites a projeção internacional do Brasil como pólo de poder na América do Sul, a nova configuração do sistema internacional de poder recomenda assimilar essa nova realidade como fato positivo. Essa ponderação em relação à posição histórica decorre de dois fatores.

O primeiro deles foi a ampla derrota eleitoral sofrida pelos seus aliados na região, que deram o lugar às forças de esquerda à frente dos governos, em virtude da já comentada profunda decepção com os resultados econômico-sociais colhidos com a aplicação do decálogo do Consenso de Washington. Assim, as relações dos Estados Unidos com os países sul-americanos tornaram-se muito difíceis, sendo que com alguns deles, como Argentina, Venezuela e Bolívia, passaram a ser de aberta hostilidade. Nesse difícil ambiente político para os norte-americanos, o Brasil figura como interlocutor moderado e razoável, com o qual há entendimento em alto nível, e que exerce ascendência sobre os vizinhos radicais, o que torna possível, por outro lado, a compreensão e o acordo. Por isso, do ponto de vista norte-americano é recomendável cultivar o bom relacionamento com o Brasil e também estimular e reconhecer sua liderança na América do Sul. Tal política vinha sendo seguida pelo Governo Bush e foi reiterada pelo de Barack Obama.

O segundo fator de ponderação à oposição sistemática é a desenvoltura com que a China se move na região. As colossais importações de matérias-primas que alimentam o desenvolvimento chinês beneficiaram os países sul-americanos e fortaleceram politicamente os governos de esquerda, que assim puderam apresentar resultados econômicos positivos e praticamente marginalizar as correntes liberais pró-norte-americanas. Devido a esse generalizado crescimento econômico foi possível a reeleição de alguns presidentes, enquanto outros conseguiram com que seus indicados saíssem vitoriosos das urnas. Além desse apoio pela via do comércio, a China tem também apoiado a integração regional. Naturalmente que é de seu interesse enfraquecer a posição norte-americana na área, ao mesmo tempo em que fortalece a sua. Consoante esse propósito, os chineses têm realizado im-

portantes investimentos na área de construção de infra-estrutura da região. Além disso, tem contribuído com os fundos de desenvolvimento, o que lhes dá o direito de participar da OEA e da Cepal na qualidade de observadores. Para responder a essa infiltração chinesa na área que historicamente consideravam como de sua natural projeção, os Estados Unidos buscam reconhecer a liderança do Brasil na região e entabular diálogo fluente, de maneira a alcançar pontos de convergência e cooperação (Ver: ELLIS: 2009).

A respeito da inscrição brasileira no continente sul-americano e a posição dos Estados Unidos, não se pode deixar de destacar o processo de construção da União de Nações Sul-Americanas – Unasul, especialmente no que concerne ao Conselho de Defesa, já que envolve questões de fundamental importância.

O Conselho de Defesa da Unasul foi criado em 2008, por proposta do Brasil. Seu objetivo não é formar uma organização militar, nem tampouco criar um comando militar para as forças armadas dos países da Unasul. Visa apenas promover o intercâmbio em todos os níveis de atuação das forças armadas, com vistas a garantir transparência para as políticas de defesa dos Estados da região e, assim, eliminar supostas ameaças e também resolver rapidamente eventuais situações de litígio, impedindo a propagação e, fundamentalmente, a intervenção de terceiros interessados.

Do ponto de vista estratégico, a criação do Conselho de Defesa deve ser considerada como notável vitória política brasileira. Sobretudo quando se leva em conta a adesão de praticamente todos os países da América do Sul, especialmente do Chile e da Colômbia. A participação desses dois países merece destaque porque ambos têm tido relações militares muito especiais com os Estados Unidos.

Primeiramente, o Conselho representa uma vitória política porque ao regionalizar a cooperação na área de defesa, rompe com a tradição da concepção de defesa hemisférica. Por outras palavras, isso representa a exclusão dos Estados Unidos como formulador de política de defesa para a região. A região, assim, deixa para trás a idéia de defesa do Mundo Ocidental e passa a pensar a defesa a partir das idéias que tem sobre suas necessidades. Segundo essa nova concepção, torna-se muito importante a comunicação e a cooperação permanentes, de modo que o conceito de defesa seja a expressão da pura realidade do continente.

Em segundo lugar, a participação do Chile é importante não só pelos laços que mantém com os Estados Unidos, mas porque se trata de país muito bem armado e que tem relações difíceis com a vizinha Argentina. Sua decisão em participar, depois de alguma hesitação, é bastante auspiciosa porque garante a

redução de tensões e porque gera a expectativa de que qualquer problema que surja poderá ser equacionado pelos mecanismos do Conselho. Se não elimina a possibilidade de manipulação dessas dificuldades acumuladas no processo histórico, pelo menos a reduz consideravelmente, dado que todos os demais membros do Conselho estarão atentos e prontos para intervir pacificamente, convidado as partes para o diálogo.

A adesão da Colômbia, por sua vez, é tão ou mais importante que aquela do Chile. A incapacidade do Estado de solucionar a situação da ocupação de parte do território nacional pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-FARC e da forte implantação dos grandes cartéis que dominam o tráfico de droga deram oportunidade para a instalação de bases militares norte-americanas naquele país. Essa presença militar norte-americana no contexto do Plano Colômbia tem gerado tensões com os países vizinhos, principalmente com Venezuela e Equador, acusados de apoiar os guerrilheiros das FARC. E o Brasil também se vê envolvido, uma vez que guerrilheiros e narcotraficantes, aproveitando-se da dificuldade de controle das fronteiras naquela região amazônica, com certa frequência violam as fronteiras nacionais em busca de refúgio. Atrair, portanto, a Colômbia para a cooperação com os países vizinhos do continente, equivale a certo esvaziamento da influência norte-americana e o fortalecimento do novo mecanismo de diálogo regional.

Últimas considerações

Como se pode concluir, as mudanças havidas no sistema internacional favorecem sobremaneira a projeção internacional do Brasil como pólo de poder na América do Sul.

A fundamental condição de possibilidade para que o país aproveite essa oportunidade e se coloque ao lado das grandes potências no processo decisório internacional é alcançar a condição de líder do bloco sul-americano. O caminho em direção a esse objetivo apresenta, porém, alguns obstáculos. O primeiro deles é a falta de consenso interno entre as elites. Esse é um obstáculo que requer tempo para se ultrapassar. O fim do consenso desenvolvimentista que existiu até finais dos anos 1980, gerou uma corrente liberal cosmopolita com forte base na grande mídia, que atua sistematicamente objetivando desacreditar o projeto integracionista. O segundo são as ações conduzidas pelos Estados Unidos e pelos seus

aliados locais no sentido de quebrar a unidade regional. Embora convenha aos Estados Unidos o maior destaque do Brasil no sistema internacional, e que até mesmo ocupe assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em eventual reforma do organismo, uma vez que poderá servir de aliado contra os cada vez mais influentes interesses asiáticos, há, todavia, o temor que o fortalecimento do Brasil prejudique excessivamente seus interesses na região. Por tais razões, enfim, faz-se necessário uma vigorosa atuação política do Brasil na região, procurando fortalecer seus aliados. O apoio aos processos de industrialização, como o que se tenta levar adiante na Argentina; o aumento das importações, para evitar o acúmulo de superávits comerciais; a atenção para com as reivindicações dos países de menor porte, como é o caso do Uruguai; e a inclusão de novos países no Mercosul, como é o caso do Peru, são algumas das importantes medidas fundamentais para o fortalecimento do entorno regional brasileiro.

Referências bibliográficas

- AMORIM, Celso. *Conceitos e Estratégias da Diplomacia do Governo Lula*. In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch Vol. 1, Nº 1 (Out.2004). Brasília, Projeto Raúl Prebisch, 2004. Pp. 41-48.
- AYERBE Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo, UNESP, 2008.
- COSTA, Darc. *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*. São Paulo, Paz e Terra, 2009.
- Declaração de Sanya (BRICS Encontro de Líderes, Sanya, Hainan, China, abril 2011). In: www.itamaraty.gov.br
- ELLIS, R. Evan. *China in Latin America – The Whats and Wherefores*. Colorado, Lynne Rienner, 2009.
- GARCIA, Marco Aurélio. *O Lugar do Brasil no Mundo – A política externa em um momento de transição*. In: Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010. Pp. 153-176.
- GONÇALVES, Williams. *A Presença da China na África*. In: JOBIM, Nelson A., ETCHGOYEN, Sergio W., ALSINA, João Paulo (Orgs.). *Segurança Internacional – Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro, FGV, 2010.
- IKENBERRY, G. John. *A World of Our Making – The international order that America created will endure – IF we make the transition to a grand strategy based on reciprocity and shared leadership*. Democracy – A Journal of Ideas, spring 2011. In: www.democracyjournal.org/20/a-world-of-our-making-php

JACQUES, Martin. *When China Rules the World – the End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. New York, Rhe Penguin Press, 2009. P. 377.

NYE JR., Joseph S. *American and Chinese Power after the Financial Crisis*. The Washington Quarterly, October 2010, Pp. 143-153. www.twq.com/10october/docs/10oct_Nye.pdf

ROY, Ash Narain. *From BRIC to BRICS: Thinkin Big?* Mainstream, Vol XLIX, No 19, April 30, 2011. www.mainstreamweekly.net/article/2725.html