

BRASIL E O NOVO CENÁRIO MUNDIAL:
A DINÂMICA DE UMA INSERÇÃO

Rodrigo Cintra

Analista

WP núm. 186
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2000

“Working Papers” publica trabalhos em processo de elaboração, com o objectivo de facilitar a discussao científica. A inclusao destes nesta série nao limita a sua publicacao posterior pelo autor, que conserva os direitos integralmente. Este trabalho nao pode ser reproduzido total ou parcialmente, sem a autorizacao do autor.



© Rodrigo Cintra

Disseny: Toni Viaplana

Impremta: A.bis

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-4.104-2001

INTRODUÇÃO

As forças que formatavam o cenário mundial no período da Guerra Fria (1946~1989/1991) tiveram um fim abrupto e inesperado, o que promoveu um cenário ainda indefinível, no qual predomina a disjunção na concentração de elementos nos centros de poder. No período da Guerra Fria, Washington e Moscou concentravam várias dimensões de poder (político, econômico, tecnológico e militar), entretanto, hoje tais centros encontram-se pulverizados pelo globo em se tratando da concentração dimensional do poder: atualmente podemos apontar, por exemplo, a Costa Pacífica da Eurásia, a Costa Atlântica Americana e a Costa Pacífica Americana como centros de poder econômico, a Comunidade Européia como centro de poder político e econômico, ao passo que a Rússia, ainda que não mais um centro de poder econômico, continua a ser militarmente forte.

As identidades ideológicas foram muito importantes pois permitiam uma separação mais clara entre os comunistas, os capitalistas e os neutros, sendo uma das principais forças formatadoras das relações internacionais. Atualmente, ela apresenta-se de uma forma tão tênue que são constantemente descartadas nas análises de conjuntura internacional (ainda que continuam a existir como nos mostra o exemplo do apoio russo aos sérvios de Kosovo).

Nas atuais circunstâncias, o risco de confronto nuclear parece estar cada vez mais afastado, ao passo que os conflitos localizados passaram a marcar a época em que vivemos, com a acentuação de questões étnicas e religiosas. Isso leva-nos a recolocar a questão do Estado-nação justamente num momento em que suas bases fundamentais, a saber: a soberania e a autodeterminação dos povos, são questionadas.

As relações internacionais passaram a conviver com um constante embate entre a mais intensa participação de atores não-governamentais (como empresas multinacionais e organizações não-governamentais), e dos Estados, levando ao surgimento de novas formas de relacionamento tanto internacional quanto entre o Estado e sua população, e, de outro lado, conservam formas antigas de relacionamento, tais como o cristalizado Conselho de Segurança das Nações Unidas ou mesmo da Organização do Atlântico Norte (OTAN) que, a despeito da expansão do número de membros, possui uma estrutura rígida de poder.

Desta forma, entender ao menos as linhas gerais mais profundas de formatação do cenário internacional, é procurar elementos que esclareçam principalmente as ações de centros unidimensionais de poder e de seus relacionamentos históricos. Tornando-se portanto necessário entender qual será o futuro não só do Estado-nação, mas também das instituições que por ele foram criadas no tocante à estruturação social; sendo também necessário vislumbrar ao menos, mais do que a lógica das formas tradicionais e das mais novas de interação, a interação que se dá entre estas relações tradicionais e mais “futuristas”. Em outras palavras, precisamos entender a estruturação interna destas formas de relação assim como o sistema no qual estas formas de relação interagem.

Se no período da Guerra Fria praticamente todas as regiões do globo eram importantes militar e ideologicamente, com seu fim, essa importância diminuiu em benefício da importância econômica e política.

É nesse contexto que deve-se analisar a inserção brasileira no cenário internacional em gestação. Entender o Brasil não é entender somente suas características internas, é entender o Mercosul, a América Latina, o Ocidente, enfim, o complexo relacionamento (dimensão estrutural) e posicionamento (dimensão sistêmica) que forma as relações internacionais contemporâneas.

A Política de Defesa Nacional, formulada durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1996), aponta que “o perfil brasileiro -ao mesmo tempo continental e marítimo; equatorial; tropical e subtropical; de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extensos litoral, zona econômica exclusiva e plataforma continental- confere ao País profundidade geo-estratégica e torna complexa a tarefa de planejamento geral de defesa. As amplas bases demográfica e territorial, bem como a disponibilidade de recursos naturais, assentadas na diversificada fisiografia nacional, conformam cenários diferenciados que demandam, ao mesmo tempo, uma política geral e integrada e uma abordagem específica para cada caso” .

Certamente, um país com características deste tipo, tem um importante papel a desempenhar no sistema internacional. Destarte, procuramos analisar os desenvolvimentos brasileiro e internacional, com vistas a melhor compreender a inserção internacional do Brasil além das interferências externas na formação do Estado e da sociedade brasileira.

Para isso, faz-se necessário, à luz do que já foi apontado, analisar a nova ordem mundial em gestão, passando por elementos como a interdependência econômica e o que é comumente chamado de globalização. Isso implica numa pequena análise das conseqüências da integração brasileira no Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul).

Tal estudo também permitirá um mais claro desenhar da estrutura interna do Brasil, e com isso poderemos refletir sobre as transformações que podem estar ocorrendo nos Estados-nacionais em geral.

A NOVA ORDEM MUNDIAL

Se, por um lado, a nova ordem mundial não é tão nova nem mesmo tão ordenada, por outro, é certo de que ela é mundial. Valendo-se do referencial teórico de relações internacionais do Realismo, podemos definir o sistema internacional enquanto um sistema formado por estruturas constituídas de unidades políticas (populações organizadas num dado território) que interagem e que podem entrar numa guerra total (saindo, portanto, da anarquia para ingressar no caos).

A evolução do sistema internacional sob a ótica Realista, no tocante à algumas de suas principais características é representada na Tabela 1.

Em linhas gerais, no mundo do Congresso de Viena (1815), o sistema internacional estava centrado na Europa, sendo que as potências eram cristãs, produto do Renascimento, da Reforma e do Iluminismo.

O Congresso procurava a restauração das antigas dinastias afastadas do poder com a Revolução Francesa, restaurando portanto as antigas fronteiras.

Porém, com a vitória alemã na guerra Franco-prussiana, a Alemanha fortaleceu-se e surgiu no cenário internacional como uma potência terrestre de cunho imperialista (como demonstra o projeto da estrada de ferro Berlim-Bagdá). A fim de diminuir o crescimento do poderio alemão, a Inglaterra uniu-se à Rússia e à França (Tríplice Entente), forçando uma aliança entre a Alemanha, a Itália e a Áustria (Triplíce Aliança). Com duas guerras mundiais travadas basicamente no continente europeu, as forças das potências européias viram-se exauridas de potencialidade e mesmo poder, abrindo espaço para os Estados Unidos (do lado ocidental) e para a Rússia (do lado oriental) avançarem, dividindo o mundo europeu. Dessa forma deu-se o início da Guerra Fria que ditaria -e, em certa medida, continua a influenciar as relações internacionais contemporâneas- as relações internacionais das próximo cinco décadas.

O período marcado pela Guerra Fria vê o embate entre duas concepções de mundo diferentes nos campos econômico, político, ideológico e social, o que findou por promover um embate militar indireto entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Neste momento, pela primeira vez na história, o sistema internacional alcançou dimensões globais, não só por envolver todos os campos (ideológico, econômico, político e militar), como também por apresentar-se com objetivos gerais de escopo mundial, levando ao pulverizamento de conflitos localizados pelo mundo.

Por motivos que ainda suscitam muita discussão, e não vêm ao caso neste estudo, a Guerra Fria acabou diante do desmoronamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991, abrindo caminho para um novo re-arranjo mundial de poder -a nova ordem internacional.

Essa pequena análise da evolução do sistema internacional nos ajuda a ter uma perspectiva centrada no longo prazo. À luz disto, podemos perceber que alguns elementos que hoje parecem formatar a nova ordem mundial são, em verdade, resultado de um processo muito mais longo. Podemos citar, entre outros, que a natureza heterogênea do sistema internacional acontece desde o período de enfrentamento das potências européias.

A ordem que ora se forma, é profundamente marcada por paradoxos, tanto internos à sua lógica de construção, quanto ao profundo processo de transformação pelo qual está passando.

Verifica-se a verticalização de hierarquias e fronteiras (aumento das distâncias entre os países mais ricos e os mais pobres), porém a horizontalização de algumas atividades econômicas (divisão espacial da produção global), políticas (aumento da importância da Assembléia Geral da ONU) e sociais (adoção de valores como os direitos humanos e a ecologia enquanto universais). Apesar destas transformações, praticamente todas as sociedades estão enfrentando um profundo apartheid econômico interno, o que mostra que devemos repensar não somente as características internas de cada país como também o sistema internacional enquanto um todo.

O sistema capitalista tornou-se hegemônico, contudo a sua hegemonia no plano internacional não corresponde à hegemonia política de uma só nação. Devido à separação dos campos de poder, econômica

e politicamente parece que a hegemonia será empenhada por um diretório de países, ligados por uma forte interdependência, processo do qual tem-se o G7 como um grande exemplo.

Neste diferente cenário, os Estados Unidos estão deixando de ser um pólo (portanto com características multidimensionais) continuando entretanto a ser uma importante referência internacional. Faz-se também urgente a diferenciação entre pólos (que são multidimensionais) e unidades de poder (que são unidimensionais) com o intuito de evitar análises que possam pretender demonstrar um falso choque entre pólos (como é apontado no relacionamento Estados Unidos-Japão-Alemanha).

A nova organização da sociedade internacional que ora se forma, é fundamentada em redes de fluxo (com criação de imagens, redes financeiras, tecnológicas e inovativas) que possuem uma lógica própria escapando ao controle direto dos centros de decisão. Desta forma, o que está “fora de controle” não é a economia propriamente dita, porém sim os fluxos econômicos, com especial destaque para o financeiro.

Concretamente, podemos perceber este processo através da expansão mundial não mais de empresas (grandes ou pequenas) e sim de redes entre elas.

Nessas redes de fluxo, é o paradigma tecnológico que prevalece, estimulando algo que idealmente se aproximaria de uma economia global. Uma das principais características dessa incipiente economia global é a alta taxa de exclusão, reforçando a necessidade de uma postura mais incisiva em alguns setores, principalmente por parte do Estado. Outra característica é a de que esta economia global promove mudanças organizacionais basilares das formas de produção, o que leva à mudanças das outras formas de organização de atividades humanas, assim como, da própria organização social.

O liberalismo que é usualmente apresentado incorre, por vezes, numa interpretação viciada, o que leva a um discurso problemático, ainda que demonstre um poder apelativo muito grande. A liberdade que é exigida, especificamente para o campo da economia, exige uma ação do agente que é responsável pela manutenção dessa liberdade -o Estado. Mais do que centrar-se no momento da compra pelo consumidor final, é importante que todo o processo seja controlado (no sentido de regularizado), evitando, por exemplo, o surgimento de monopólios, que diminuem a capacidade produtiva do sistema econômico-produtivo como um todo.

Outra importante característica da nova ordem internacional é, o que está se tornando senso comum, a idéia de que a exportação é a chave para o desenvolvimento econômico. Adam Smith e David Ricardo já demonstraram a importância do comércio internacional, porém não pode-se descuidar do mercado interno. Uma exportação que se apresente de uma forma mais contínua e regular não promove, necessariamente, um milagre econômico. O crescimento da importância tanto real quanto ideal da exportação não é suficiente para explicarmos as enormes diferenças internacionais.

Prova disto é que a despeito do imenso crescimento do PIB mundial e das taxas de comércio internacional, não podemos notar nas últimas cinco décadas uma melhora proporcional do ganho mínimo per capita mundial e da qualidade de vida das pessoas.

O Estado está passando de um extremo altamente centralizador para o outro extremo altamente mínimo, sem promover ou oferecer o tempo necessário para que a iniciativa privada e a sociedade civil assumam os vácuos institucionais criados, o que pode causar sérias instabilidades tanto para o próprio Estado quanto para a sociedade. O Estado deve desempenhar uma função catalisadora, direcionando algumas das atuais mudanças.

GLOBALIZAÇÃO

O conceito de “globalização” entrou em moda em meados da década de 1980, seu uso saiu do metier da administração para inundar os demais campos de estudo, inclusive das áreas exatas e biológicas. Sofreu o “efeito” El Niño, ou seja, passou a ser explicação para tudo, mesmo que aqueles que o usavam em suas explicações não tivessem idéia do que era, levando a uma certa deturpação do conceito. De qualquer forma, a idéia da globalização é importante para refletirmos a respeito da situação internacional atual.

Numa visão mais econômica, podemos dizer que a globalização envolve a dispersão de etapas do processo produtivo pelo globo, além de aumentar drasticamente a velocidade dos fluxos financeiros internacionais.

Já no campo político-estratégico, envolve um repensar dos mecanismos tradicionais de segurança, colocando também em questão as alianças geopolíticas.

No campo social, servindo-se da base tecnológica desenvolvida (redes de comunicação e informação), expande com tendências homogeneizadoras estilos de vida, o que aumenta a consciência de particularismos culturais locais. Isso finda por promover o surgimento de uma série de conflitos étnicos e religiosos que estavam abafados até a Guerra Fria (ex.: Bósnia, Angola e Timor Leste).

Ao analisarmos mais cuidadosamente cada uma dessas vertentes da globalização, percebemos que muitas idéias são infundadas ou promovem justamente o contrário do que defendem os arautos da globalização.

No campo econômico-produtivo as mudanças de produção tratam das mudanças no relacionamento das empresas e não no interior das mesmas. A produção não só foi pulverizada pelo mundo, como também passou-se a dar mais importância a outras etapas do processo produtivo, como o design e as assistências técnica e pós-venda.

Com isso, temos que a globalização da produção pode ser entendida tanto no sentido de envolver todo o globo terrestre, como também o de globalizar todas as etapas da produção. Se levarmos em conta que tal idéia pode ser expandida para toda a economia e demais áreas da organização social, podemos entender que a eficácia de uma única célula do processo produtivo não implica no sucesso do todo. Ou seja, estimular e sustentar o desenvolvimento de somente alguns campos específicos da sociedade, não necessariamente levará a um maior estado de bem-estar social geral.

No caso brasileiro, por exemplo, de nada adianta desenvolver um pólo industrial no interior do Acre, se não é desenvolvida concomitantemente a infra-estrutura básica para o escoamento da produção local, se não é desenvolvido um sistema educacional conducente com as necessidades desse pólo industrial, se não são desenvolvidas as demais áreas econômicas de apoio à produção, e assim por diante.

A atenção deve ser centrada não somente na promoção do crescimento, como também na divisão espacial desse crescimento a fim de evitar um crescimento desordenado e, portanto, prejudicial no longo prazo. Com isso, a malha toda será beneficiada com uma qualidade geral maior, uma vez que não haverá movimentos drásticos dentro desta malha (como deslocamentos de capital e de mão-de-obra), diminuindo a qualidade de uma área específica. Devemos ter em mente que são justamente essas movimentações que, ao gerar as desigualdades regionais, levam à uma instabilidade nociva.

A fim de promover tais mudanças, o Estado deve desempenhar um papel fundamental. O empresário estadunidense John Chambers, em reportagem publicada no jornal Estado de São Paulo (28/III/1999, página B-12), afirma que “como republicano que sou, nunca imaginei que um dia fosse dizer isso, mas as parcerias dos governos com as empresas são essenciais, e nós, empresários, não podemos dizer que somos contra a chamada ingerência do Estado na economia, só apoiando essa ingerência quando ela é vantajosa para nós”. Fica claro, desta forma, que o sucesso de uma parte não é independente do sucesso do todo; e mais, que, por vezes, partes devem se privar de alguns benefícios imediatistas a fim de promover o desenvolvimento do todo, desde que esse desenvolvimento seja em prol de uma futura melhora das partes.

O desenvolvimento tecnológico colocou, e ainda coloca, novos desafios para o Estado. Juntamente com o desenvolvimento do processo democrático, transformou em veículo da política os meios de comunicação. São através destes meios que ocorrem os processos de organização e representação políticos. A política está sendo codificada em símbolos e é através deles que se deve operar.

Ao Estado cabe posicionar-se quanto aos mais variados temas, desde que eles tenham sido codificados na mídia, independentemente da leitura que esteja sendo feita dos mesmos. O Estado que não se posiciona, ao contrário do que alguns defendem, não necessariamente está ficando mais fraco, com a sua soberania colocada em questão. O que altera-se é que tais Estados passam a ser cobrados com mais ênfase, como se estivessem se enfraquecendo.

No entanto, devemos lembrar que não vivemos no que é chamado de aldeia global, uma vez que isso implicaria numa congruência de valores, ideais e ações por parte de todos os seres humanos. O que está sendo expandido por todo o globo, é a forma de organização da produção, sendo resultado do próprio desenvolvimento da Modernidade (cujo início é determinado pela predominância do industrialismo enquanto modelo de organização social geral e hegemônica).

Desta forma, como já foi apontado, confundir um Estado que não se posiciona com relação aos problemas mundiais não é o mesmo que assumir o enfraquecimento da noção de soberania deste Estado.

O contexto internacional atual traz um grande impulso à promoção da organização e da fragmentação. Tais movimentos, mais do que contraditórios, são constituintes de um mesmo processo: a fragmentação promove e é promovida por uma nova organização. O limite analítico entre o caos e a hierarquia torna-se tênue a ponto de praticamente desaparecer.

Nesse sentido, as transformações que estão ocorrendo atualmente expressam algumas práticas seletivas dos mais variados grupos de interesse -governos, empresas multinacionais, grupos econômicos, entidades de classes- e tais práticas, ao advirem de grupos com interesses diversos, formam uma configuração cuja soma dos vetores nunca é igual ao total dos interesses, ou seja, por serem por vezes divergentes, os diversos interesses têm suas potencialidades diminuídas.

É nesse contexto que surgem alianças nos mais diversos níveis, desde alianças governamentais implicando no surgimento de integrações regionais até alianças empresariais (para ficarmos com representantes da dita dicotomia público-privado).

VISÕES TEÓRICAS

As relações internacionais abarcam os relacionamentos de grupos, instituições e as inter-relações entre os Estados, numa época em que os Estados-nacionais são os principais agregadores de poder político. Tradicionalmente, os enfoques teóricos das relações internacionais procuram distinguir o Estado da sociedade civil, colocando, por exemplo, a política externa enquanto uma expressão dos interesses do Estado. Apesar destas ordenações lógicas do mundo, é importante manter em mente que tal distinção deve servir apenas analiticamente, não representando destarte a realidade.

Em face do significativo aumento da complexidade atual (entende-se por isso a predominância da multidimensionalidade), torna-se necessário um exame que atente não só para o Estado e a sociedade civil como também para o relacionamento destes. Para efeito deste estudo centraremos nossa atenção na figura do Estado.

Os Estados podem usar os vetores internacionais para se fortalecerem no âmbito interno, no entanto, a sua não adequação com alguns destes principais vetores, pode levar à subversão do Estado em questão. Com isso, podemos perceber a urgência do estudo mais aprofundado do contexto internacional a fim de desenvolver a melhor forma de inserção internacional.

Em face das mudanças recentes no campo das relações internacionais, ligadas sobretudo ao período 1989~1991, algumas questões morais passaram a desempenhar um papel primordial para a justificação pública, entre elas as principais são (1) direitos humanos, (2) responsabilidade ecológica e (3) justiça econômica.

As mesmas transformações que levaram ao aumento da importância destas questões de ordem moral, também criaram um vácuo de ação na arena internacional uma vez que os principais atores não têm a vontade política necessária, a fim de definir e construir um sistema político moralmente desejável, como nos mostra o caso da tortuosa intervenção no conflito da Bósnia-Herzegóvina (1991~1995).

Se, por um lado, esta falta de vontade política é negativa ao permitir (quando não promover) uma série de vácuos de poder que podem culminar em conflitos violentos, por outro é positiva para países de poder intermediário (como Brasil e Índia) desde que bem aproveitados. É neste sentido que uma inserção mais clara e definida se faz urgente.

Existem diferentes formas para aglutinar as informações sobre o contexto internacional e que, por sua vez, promovem diferentes outputs. Dentre os principais podemos citar o Realismo (e sua vertente Neo-realista) e o Internacionalismo ou Liberalismo:

-Liberalismo: tem como ponto chave a cooperação entre as nações. Uma vez baseado na cooperação, diminui a importância da forma pela qual o poder está distribuído entre as partes. Com isso, a integração entre os países torna-se algo natural e resultado de forças econômicas mais do que políticas, representando um degrau para uma maior abertura da economia mundial. Também resultante da centralidade da idéia de cooperação, ganha maior ênfase os processos em detrimento das estruturas.

-Realismo: os Estados são entendidos como entidades únicas em constante busca pelo poder, com o fim último de promover a continuidade de sua existência. Sendo os Estados os atores dominantes, cabe a eles impor a ordem necessária para a manutenção do sistema internacional. Ao contrário do liberalismo, no realismo acredita-se no jogo de soma-zero, o que significa que qualquer cooperação deve resguardar as posições relativas de cada Estado, sob pena de não efetivar-se; ou seja, a cooperação deve representar o poder político não sendo, portanto, uma questão puramente econômica.

O debate entre realistas e liberais apontam para diferentes caminhos na busca pela paz e estabilidade do sistema internacional. Enquanto os realistas acreditam na improbabilidade de cooperação entre os Estados (devido a sua constante busca por acúmulo de poder), os liberais, ao focalizarem os ganhos absolutos, acreditam na possibilidade de uma cooperação mais contínua.

Em grande medida, estas diferentes visões são fundamentadas em interpretações diferentes do que vem a ser a natureza humana. No realismo, a natureza humana é má e perversa, sendo a luta pelo poder e a guerra tem sido uma constante na história da humanidade. No liberalismo, o progresso está intimamente ligado com a cooperação, que se faz presente nas várias formas de organizações internacionais, e que está se intensificando cada vez mais.

Com a complexidade atual das relações internacionais, devemos buscar elementos de análise em ambas as teorias, o que nos permite um maior entendimento das lógicas atuais. À luz destas anotações teóricas, devemos extravasar o primeiro (indivíduo) e o segundo (Estado) níveis alcançando o terceiro nível (sistema).

Na visão do teórico Cox, "institucionalização é uma forma de estabilizar e perpetuar uma ordem particular. As instituições refletem as relações de poder prevaletentes no ponto de origem e tendem, ao menos inicialmente, a encorajar imagens coletivas consistentes com essas relações de poder. Eventualmente, as instituições sobrevivem por si mesmas; elas podem se transformar no campo de batalha das tendências opostas, ou instituições rivais podem refletir essas tendências rivalizantes. As instituições são amálgamas particulares de idéias e poderes materiais que findam por influenciar as idéias e possibilidades materiais (COX: 1986 p.219-tradução livre).

Desta forma, as instituições são um modo de se tratar com conflitos minimizando o uso da força; isso acaba por abrir novas possibilidades de atuação nas relações internacionais, de uma forma não mais tão dependente do poder real. Neste processo de aumento da importância das instituições internacionais também nos permitem vislumbrar um contexto no qual as forças sociais passam a ser pensadas não enquanto exclusividades dos Estados, transbordando fronteiras.

Os Estados assumem um papel de intermediador e, principalmente, de referencial para a atuação dessas forças sociais.

MERCOSUL

Diante da mundialização das economias nacionais, ao que Richard Rosecrece chamou de mundo do comércio, houve o aumento da importância do sistema internacional. Esse mundo do comércio tem enquanto principal elemento não a produção, mas os investimentos de capital, colocando uma nova perspectiva à integração regional.

Juntamente com esse quadro, mudanças de ordem militar-ideológicas promoveram uma relativa perda da importância da América Latina para com o sistema internacional no período 1950~1980. O desenvolvimento tecnológico colocou em xeque grande parte do modelo com base exportadora latino-americana (mineral e agrícola).

Muitas destas transformações devem-se à elementos que fogem de qualquer controle mais direto do Estado, constituindo-se em mudanças de preferências, hábitos ou mesmo tecnologias.

A despeito destas transformações tanto sistêmicas quanto estruturais, o Estado continua a desenvolver um papel fundamental, tendo a política externa enquanto uma de suas principais ferramentas para a promoção de seu desenvolvimento.

A política externa brasileira direcionou o interesse nacional para a Europa e para os Estados Unidos, na maior parte da história brasileira. A partir da década de 1980 (com o fim dos períodos de governos militares na América Latina), tais relações começaram a mudar. O Cone Sul ganhou uma certa importância estratégica devido à mudanças do sistema econômico internacional.

Internacionalmente, o contexto do final dos anos 1980 foi marcado pelo fim da Guerra Fria, o que promoveu uma série de transformações como a perda de previsibilidade, de estabilidade e a mudança da importância não só de atores como também de formas de relacionamentos entre estes atores.

A integração dos países do Mercosul enfrenta essa tradição isolacionista de cada Estado que hoje o forma, mas como uma integração real exige a integração dos cidadãos dos países-membros para que, desta forma, haja a proteção de aspirações tanto individuais quanto coletivas, deve-se romper com essa lógica isolacionista.

Torna-se importante notar que além da integração atual, grande parte das demais formas de relacionamento internacional, não se dá somente através das capitais federais. Da mesma forma, os meios pelos quais dava-se essa integração também deixam de ser os tradicionais diplomáticos e militares; refletindo a variedade de atores e interesses envolvidos nestes processos.

As instituições oficiais, tais como embaixadas no exterior e instituições político-burocráticas no interior do país, passam a desempenhar em função destas mudanças um papel de referência e suporte mais do que de determinação e controle.

A integração do Mercosul, a despeito de enfrentar uma série de problemas e movimentos paradoxais, é marcada por um extravasamento do campo econômico para o campo político-diplomático. Esse extravasamento dá-se em função da necessidade de fortalecimento dos vários vetores dos países do Mercosul que lhes permite uma inserção mais realista e incisiva no cenário internacional (como os vetores produtivo, financeiro e político-tradicional).

Faz-se necessário manter em mente que o processo de integração deve ser lento, para que produza a sedimentação necessária à sua preservação, assim como (e por isso mesmo) deve ter o apoio dos mais variados grupos sociais, sejam eles representados por partidos políticos, seja por organizações de classe ou grupos de pressão.

Para que o Mercosul possa afirmar sua permanência e concretude é preciso que as formas de comunicação e relacionamento entre os seus Estados-membros e grupos sejam estáveis e viáveis. Entretanto, não podemos esquecer que, sendo um bloco comercial, não pode ser isolado do resto do mundo, devendo dar uma especial atenção para os demais blocos uma vez que estes devem se tornar os principais entes econômicos. Tal atenção já está sendo, em alguma medida, real, como demonstram os acordos de associação com o Chile e com a Bolívia; o Acordo Quadro com a Comunidade Andina; o Acordo Quadro de Comércio e Investimento entre o Mercosul e o Mercado Comum Centro-americano; Acordo Quadro com a ALCA; e o Acordo Quadro com a União Européia.

O escopo do Mercosul vai muito além do nível econômico como demonstram a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político, e a Declaração sobre as Malvinas.

Tais declarações, que podem ser entendidas enquanto compromissos que fogem ao controle direto de alguns grupos mais importantes, abrem espaço para o surgimento de um conjunto de referenciais, que servem tanto às políticas internas e externas oficiais como também a grupos que atuam de uma forma mais direta no quadro do Mercosul.

Na nova lógica que forma relações do mundo atual, as fronteiras deixam de ser indicadores político-burocráticos de limites territoriais e passam a ser um ponto específico de contato e destarte transição. Por ter desempenhado durante toda a existência do Estado-nação a idéia de limite nacional, passa a merecer um cuidado especial a fim de se tornar um ponto de interação ativa e não mais defensiva, acentuando as tendências integradoras.

BRASIL-UMA VISÃO INTERNA

A organização produtiva dos países -e mesmo entre eles- cada vez mais, tende à não-observância de padrões tradicionais como o de proximidade para com as matérias primas e, em menor medida, para com o mercado consumidor. O principal elemento de determinação da organização espacial da produção liga-se à presença de importantes vias de comunicação, tanto reais quanto informacionais.

Uma localização geográfica não será suficientemente forte para atrair a atenção das grandes corporações produtivas, ainda que detenham um grande mercado consumidor e/ou fonte de matérias primas, caso não seja também um nódulo importante na complexa rede de organização espacial. A promoção de uma região em nódulo dá-se somente pela ação direta do Estado, promovendo incentivos (como claro fica nos recentes casos de “guerra fiscal” travados, ainda que sobre outras roupagens) e atuando diretamente na promoção da infra-estrutura.

As enormes disparidades regionais encontradas no Brasil, são fruto da própria forma como se deu o desenvolvimento do país. O desenvolvimento produtivo do Brasil deu-se, sobremaneira, através de ciclos de produtos (pau-brasil, cana, ouro, café, borracha) que são regionalmente localizados. Destarte, a concentração industrial brasileira deu-se no sudeste pois o ciclo produtivo importante para o fornecimento do capital no momento da primeira onda industrializadora (1930) era o café.

O capital privado concentrou-se em São Paulo, enquanto que a burocracia administrativa foi concentrada no Rio de Janeiro. Essa organização promoveu o fortalecimento do sudeste, criando significativas discrepâncias entre as regiões brasileiras. O ignorar deste ocorrido leva a uma maior dificuldade no entender e no próprio agir concernente à promoção do desenvolvimento brasileiro, seja das partes, seja do todo.

A complexidade do mundo atual exige que seja dada a devida atenção à infra-estrutura e ao apoio macroeconômico, com vistas conseguir uma integração entre as diversas regiões do Brasil e entre essas e as diversas regiões externas. Tais mudanças promovem o melhoramento e o aparecimento de uma série de novos centros de referência que podem, por si só, canalizar positivamente os fluxos globais.

Para que essas discrepâncias regionais sejam corrigidas, faz-se necessária a participação mais profunda da sociedade brasileira que deve deixar de ser identificada enquanto mão-de-obra e/ou consumidora para assumir seu papel de cidadãos.

O aumento da participação individual promove instituições políticas mais estáveis e, portanto, confiáveis. Desta forma, fica evidente a necessidade do constante reafirmar da escolha democrática, através do aprimoramento das instituições e principalmente da cultura política democráticas. Conforme são aprimoradas a representação e as instituições oficiais, maior confiança o cidadão terá no estado de direito e, portanto, no próprio Estado, apoiando suas decisões.

Diante do aumento da competitividade internacional, os fluxos tendem à orientar-se por núdulos que sejam eficientes centros de produção e serviços, capital humano, estabilidade social e política, além de estabilidade das normas que regem os negócios.

O estabelecimento do crescimento econômico enquanto principal meta do Estado pode levar a uma crise que coloque em xeque as próprias instituições deste Estado. A política estatal deve orientar-se para a constante reestruturação da sociedade, pois o confronto entre os “de cima” e os “de baixo”, ao se dar dentro das regras do jogo pode ser regulamentado e, em alguma medida, regulado pelo corpo estatal. O crescimento econômico, se tido enquanto principal -e por vezes única- meta estatal, abafa os demais elementos que promovem a união da sociedade levando à exclusão de algumas de suas significativas parcelas. O conflito entre os incluídos e os excluídos se dá fora dos limites pré-estabelecidos, sendo que a regulação catalisadora por parte do Estado apresenta-se, na contemporaneidade, enquanto a melhor forma de incluir os excluídos.

A despeito destas mudanças econômico-produtivas, as características continentais e os elementos econômicos brasileiros (como tamanho do mercado consumidor e fonte de matérias primas) oferecem um forte elemento de barganha para o governo federal. No entanto, a pulverização do controle destes elementos entre os estados transforma esse elemento em algo que, ao invés de promover o fortalecimento do país, promove o seu debilitamento.

Tabela 1
Evolução do sistema internacional pós-Congresso de Viena

Características	Período	Congresso de Enfrentamento		Pós-Guerra	
		Viena	das potências	Guerra Fria	Fria
Estrutura	Multipolar	X			?
	Bipolar		X	X	?
Natureza	Homogêneo	X			
	Heterogêneo		X	X	X
Extensão	Regional	X	X		
	Global			X	X
Paz	Equilíbrio	X	Guerras Mundiais	X	?
	Hegemonia				?
	Império				?

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL: "Política de Defesa Nacional" in *Coleção Documentos da Presidência da República Brasileira*. Brasília, 1996.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo: *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Editora Ática, 1992.
- COX, Robert W.: "Social Forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory" in KEOHANE, Robert O. (org.): *Neorealism and its critics*. New York, Columbia University Press, 1986.
- DEUTSCH, Karl: *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Editora UnB., 1968 (1a. edição em português, 1978).
- FONSECA JR., Gelson: *A Legitimidade e outras questões internacionais-Política e ética entre as nações*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1998.
- GADELHA, Regina Maria: *Globalização, Metropolização e Políticas Neoliberais*. São Paulo, Educ., 1997.
- GILPIN, Robert: *The Political Economy of International Relations*. New Jersey, Princeton University Press, 1987.
- HAAS, Ernest B.; WHITING, Allen S.: *Dynamics of International Relations*. New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1956.
- KEATING, Michael: "Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales" in *Working Papers 66/93*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1993.
- KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V.: *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- KISSINGER, Henry: *La Diplomacia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994 (3a. reimpressão em espanhol, 1996).
- MILAN, Bety: *O Século*. Rio de Janeiro, Editora Record, 1999.
- RICUPERO, Rubens: *Visões do Brasil-Ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Record, 1995.
- STOESSINGER, John G.: *The Might of Nations-World Politics in our time*. New York, Random House, 1961 (5th edition, 1975).
- VELLOSO, João Paulo; MARTINS, Luciano (orgs.): *A Nova Ordem Mundial em Questão*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1993 (2a. edição).
- VIGEVANI, Tullo: *MERCOSUL-Impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo, Editora LTR, 1998.