

# O Brasil e a (In)Segurança Global

*Marco Aurélio Garcia*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# O Brasil e a (In)Segurança Global\*

**Marco Aurélio Garcia\*\***

Pensar "o Brasil e as novas dimensões da Segurança Internacional" exige situar a reflexão em um cenário histórico complexo. Sem eludir a dimensão político-militar do problema, o analista não pode a ela limitar-se; necessita transcendê-la.

Em conjunturas mundial e nacional marcadas por instabilidade econômica e financeira, como as deste fim de século, é grande a tentação de pensar os temas da segurança global enfatizando a incidência que sobre elas tem a atual crise.<sup>1</sup>

A tentação se justifica. Encontra apoio em precedentes históricos.

Com efeito, os dois grandes conflitos que marcaram tragicamente o século XX, estão profundamente ligados a perturbações no ordenamento econômico mundial e a seus desdobramentos sociais e políticos.

A historiografia tem associado a ascensão do nacional-socialismo na Alemanha e o posterior desencadeamento da Segunda Guerra à crise intermitente do capitalismo alemão durante a República de Weimar agravada posteriormente pelo impacto do colapso de 1929.<sup>2</sup>

Diferenciadas interpretações sobre as causas da Primeira Guerra enfatizam a importância dos fatores econômicos na ruptura do equilíbrio mundial em 1914, que abriu espaço para o conflito militar aberto.

A tradição marxista do princípio do século, que conformou o pensamento da Segunda Internacional, e influenciou posteriormente a Internacional Comunista, previa a inevitabilidade da guerra vinculando-a à impossibilidade de que o desenvolvimento do capitalismo prosseguisse sem agudas contradições. Estas levariam inevitavelmente as grandes

---

\* Texto do evento realizado no IEA "O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional" realizado no dia 11 de setembro de 1998.

\*\* Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

<sup>1</sup> *Grosso modo* este corresponde a um trabalho apresentado no painel "Recomendações para um posicionamento brasileiro nas questões de segurança global, incluindo propostas para redefinição das instituições internacionais". Apresentado e discutido em setembro de 1998, quando a economia mundial sofria o impacto da crise russa e a moeda brasileira era objeto de forte ataque especulativo, o texto sofreu uma pequena revisão de forma em janeiro de 1999, quando a crise havia chegado a um novo patamar com a desvalorização do Real. A análise não sofreu modificações de conteúdo, ainda que possa refletir de forma difusa a evolução dos acontecimentos.

<sup>2</sup> É certo que a crise econômica larvar dos anos 20 na Alemanha, que tornaria o impacto do crash de 1929 particularmente agudo nesse país, decorreu em grande medida dos constrangimentos que a República de Weimar sofreu como decorrência do diktat de Versailles, o que Keynes antecipara em seu *The Economic Consequences of the Peace*, publicado originalmente em 1919. Alguns capítulos desse livro *integram a* antologia Keynes, organizada por Tamás Szmrecsányi (São Paulo, Editora Ática, 1978).

potências ao conflito armado direto. Quando a guerra começou, sob olhar impotente, quando não com a adesão da social-democracia, seus críticos pela esquerda, dentre eles o futuro dirigente da Revolução Russa, caracterizariam o enfrentamento como resultado da crise do capitalismo em sua etapa "superior" (ou "final"), a do imperialismo.<sup>3</sup>

Mais tarde, Polanyi, ao analisar Os acontecimentos de agosto de 1914, situou na crise do padrão-ouro a principal causa do colapso da *par europea* reinante desde o Congresso de Viena, cem anos antes.<sup>4</sup>

Mayer busca estabelecer uma relação mais complexa entre economia e política. Na reação aristocrática do começo do século que, segundo esse autor, teria não só causado a Primeira Guerra, como contribuído para a onda fascista dos anos 30 e para o conflito de 1939-45, estava subjacente uma derradeira tentativa do *ancien régime* de fazer frente à perda de suas posições políticas e econômicas.<sup>5</sup>

A lição da história parece ter sido compreendida, não importa qual teoria prevalecesse. Era evidente a conexão entre o colapso da economia liberal e as guerras e revoluções deste século.

Assim, antes mesmo que o segundo conflito chegasse ao fim, contemporaneamente à Conferência de Ialta (1944) onde se discutiu o perfil que teria a nova ordem política mundial após derrota total do Eixo, articulou-se a construção de uma nova ordem econômica internacional em Bretton Woods.

---

<sup>3</sup> Uma parte do debate no interior do marxismo da Segunda Internacional e sobre a evolução do capitalismo e o tema da guerra, pode ser reconstituído em Franco Andreucci, A questão colonial e o imperialismo e em Madeleine Rebérioux, O debate sobre a guerra (Cf. Eric J. Hobsbawm (org.) História do Marxismo (vol. IV), Rio de Janeiro, editora Paz e Terra, 1984). Ver também Lelio Basso, La Théorie de l'Impérialisme chez Lénine, in Histoire du Marxisme Contemporain, Vol. 4, Paris, Union Generale D'Éditions, 1978. A análise do tema é beneficiada pela leitura da coletânea de Lucio Colletti, El marxismo y el "derrumbe" del capitalismo, México, Siglo XXI Editores, 1978 e pelos ensaios de Anton Pannekoek, Karl Korsh e Paul Mattick reunidos em Derrumbe del capitalismo o sujeto revolucionario?, Cuadernos de Pasado y Presente, México, Siglo XXI, 1978. O período pré-Primeira Guerra, mas também o debate nos anos 20 e 30 sobre as relações crise-guerra-revolução está em Giacomo Marramao, O Político e as Transformações, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1990. Ver também Fernando Claudín et alii, La crisis del capitalismo en nos años 20, Cuadernos de Pasado y Presente, México, Siglo XXI Editores, 1978. Obviamente é indispensável a referência a El Imperialismo, fase superior del capitalismo, in V.I. Lenin, Obras Escogidas, vol. 1, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1960. Uma abordagem historiográfica pode ser encontrada em Eric J. Hobsbawm, A Era dos Impérios, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

<sup>4</sup> Dentre as instituições sobre as quais se assentava a civilização do século XIX - as outras eram o *sistema de equilíbrio de poder*, o *mercado auto-regulável* e *Estado liberal* - "o padrão-ouro provou ser crucial: sua queda revelou-se a causa mais aproximada da catástrofe. Por ocasião da sua derrocada, a maior parte das outras instituições tinha sido sacrificada, num vão esforço para salvá-la." Cf. Karl Polanyi, *A Grande transformação - as origens da nossa época*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980, p. 23.

<sup>5</sup> "Embora perdendo terreno para as forças do capitalismo industrial, as forças da antiga ordem ainda estavam suficientemente dispostas e poderosas para resistir e retardar o curso da história, se necessário recorrendo à violência. A Grande Guerra foi antes a expressão da decadência e queda da antiga ordem, lutando para prolongar sua vida, que do crescimento do capitalismo industrial, resolvido a impor sua primazia." Cf. Arno Mayer, *A Força da Tradição - a persistência do Antigo Regime (1848-1914)*, São Paulo, Cia. das Letras,

## PREMISSAS

A discussão, ainda que sucinta, das relações do Brasil com os temas da segurança global, será feita a partir de algumas premissas.

1) O lugar que um Estado nacional pode ocupar na ordem econômica e política internacional está relacionado com sua capacidade de vencer ou contornar os constrangimentos externos existentes e de aproveitar as oportunidades que o quadro mundial lhe oferece.

Para tanto, é necessário que ele seja capaz de formular e implementar um projeto nacional de desenvolvimento. Esse projeto não só assegura a soberania nacional no seu sentido jurídico-formal, como permite criar as condições econômicas, sociais e políticas indispensáveis à plena constituição de um Estado nacional.

Sem esse projeto, a presença de um Estado-nação no ordenamento internacional fica limitada pela estratégia de uma ou mais grandes potências em cujo âmbito geopolítico ele se situe. Na melhor das hipóteses, a inserção internacional tem pouco significado ou se transforma em movimento errático, comandado, por conveniências táticas.

2) Os anos 1989-1991 (queda do Muro de Berlim, fim da URSS e desfecho da Guerra do Golfo) colocaram ponto final não somente na ordem política bestada em Teerã, Ialta e Potsdã, como representaram o fim do "curto século XX", iniciado em 1914-1919, com a Grande Guerra e a Revolução Russa.<sup>6</sup>

Algumas dessas transformações não ocorreram, no entanto, como raio em céu azul.

Apesar da rapidez e da imprevisibilidade do desmonte dos regimes da Europa Central e do Leste e, mais adiante, da própria URSS, havia indícios anteriores que apontavam para a desagregação econômica, política, étnica, ideológica e militar do mundo do "socialismo realmente existente".<sup>7</sup>

3) A despeito das preocupações dos principais líderes mundiais em não repetir a fracassada experiência da Sociedade das Nações, posteriormente à Primeira Guerra, as instituições políticas internacionais do pós-1945 - a ONU e, em particular, seu Conselho de Segurança - revelaram-se frágeis.

---

1987, p. 14.

<sup>6</sup> Cf. Eric J. Hobsbawm, *A Era dos Extremos*, São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

<sup>7</sup> Basta lembrar, dentre outros, os livros de Hélène Carrière D'Encausse, *L'Empire Eclaté, la révolte des nations en URSS*, Paris, Flammarion, 1978 e o de Cornelius Castoriadis, *Devant la Guerre - I. Les réalités*, Paris, Fayard, 1981.

Mas a bipolaridade surgida com a Guerra Fria, apesar do caráter perverso e da ameaça permanente de um conflito nuclear, permitiu que se estabelecesse um certo equilíbrio político-militar internacional.

Sem ele a evolução da Europa teria sido distinta do que foi: seguramente mais conservadora nos seus rumos econômicos, sociais e políticos. As experiências de Welfare State, que se impuseram mesmo em países onde a social-democracia estava na oposição ou onde os comunistas tinham pouca influência, são também reflexo do temor que as burguesias do continente tinham em relação ao "perigo vermelho". Para retomar a expressão do historiador russo Kiva Maidánik, o "comunismo soviético pelo menos ajudou a civilizar o capitalismo da Europa ocidental".

Da mesma forma, é pouco provável que o processo de descolonização tivesse tido o ritmo e a profundidade alcançados nos 25 anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra, não fora a presença da URSS como garante concreto de inúmeros processos de libertação nacional.

A *contrario sensu*, contenciosos regionais de impacto internacional - como os do Oriente Médio e o suscitado pela existência de um regime de *apartheid* na África do Sul, por exemplo - foram estimulados pela Guerra Fria.

4) As mudanças políticas que configuraram a partir de 1989-91 a nova ordem mundial unipolar se inserem em um período histórico mais amplo em curso de profundas transformações econômicas e sociais em escala internacional.

A erosão do sistema político soviético não é estranha a essas transformações, sobretudo quando ficou evidente que a URSS e seus aliados do Pacto de Varsóvia não dispunham de condições econômicas para sustentar a paridade militar com os EUA.

O capitalismo entrou em nova fase. Transformações qualitativas dos processos produtivos, ligadas ao advento de novas tecnologias e materiais, acompanhadas de novas formas de gerenciamento, circulação e distribuição de bens e serviços deram lugar ao que se convencionou chamar de Terceira Revolução Industrial.

A transformação produtiva em curso modificou profundamente a geografia econômica do mundo, não só porque o peso dos produtos primários se alterou, como porque a produção industrial e os serviços se internacionalizaram, apoiados pela revolução nas comunicações e nas tecnologias de produção.

Esses fenômenos de internacionalização produtiva, com enorme impacto econômico e social sobre vastas regiões do planeta, impulsionaram processos de desregulamentação comercial e financeira sem precedentes.

O capital financeiro, crescentemente autonomizado do capital produtivo - outro fenômeno que empresta complexidade à conjuntura mundial presente - desloca-se com velocidade e imprevisibilidade jamais vistas, amparado por meios que permitem a comunicação instantânea.

A internacionalização daí decorrente tende a ser global, articulando não só os mercados financeiros tradicionais como incorporando outros que buscam espaço na nova configuração econômica do mundo. Surge o conceito de países (ou economias) "emergentes".

É fácil entender, a partir dessa nova realidade, como as políticas macro-econômicas nacionais tenderam a homogeneizar-se globalmente. As elites dos países periféricos alegavam a possibilidade de explorar as supostas vantagens que a internacionalização financeira criava.

As instituições herdeiras de Bretton Woods - Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e a mais recentemente criada Organização Mundial do Comércio - buscaram normatizar os efeitos desestruturantes que a nova realidade engendrou.

Essas instituições, especialmente o FMI, não têm podido contabilizar grandes êxitos nos países onde intervieram. As críticas às políticas do Fundo já não partem mais, como no passado, apenas das esquerdas. Respeitáveis economistas, como o insuspeito Milton Friedmann, têm chamado a atenção para os recorrentes erros da instituição, concluindo pela sua inutilidade.

A autonomização crescente da esfera financeira vis-à-vis a produtiva e o caráter descontrolado do fluxo internacional de capitais comprometem a ação da maioria dos organismos criados a partir de Bretton Woods, notadamente o FMI. Este, tornou-se mais ainda instrumento dos interesses da *haute finance* internacional do século XX, particularmente da banca norte-americana.

Os exemplos de intervenção do Fundo Monetário, desde a operação de socorro ao México (1995), passando pela crise do Sudeste Asiático (1997), a da Rússia (1998) e a do Brasil (1998-99), têm revelado basicamente essa preocupação de preservar os interesses das corporações financeiras internacionais, especialmente norte-americanas.

Em nenhum desses países as políticas propostas pelo FMI abriram espaço para a retomada de um desenvolvimento sustentado.

O Fundo, ao submeter as políticas econômicas de inúmeros países, sobretudo dos "emergentes", a rígidos programas de estabilização, produzem situações de elevado custo econômico, social e, conseqüentemente, político.

Em muitos casos a governabilidade dos "emergentes" é comprometida ou a sua própria condição de Estado nacional ameaçada.

A crise do Estado-nação é menos o resultado da criação de uma supranacionalidade pactada, como, no exemplo europeu, do que a consequência de uma perda forçada de soberania. Quando esse fenômeno ocorre – com a aquiescência da maior parte das elites locais – ele é acompanhado de um processo de desconstrução econômica e de fortes manifestações de anomia social.

Às velhas e tradicionais formas de exclusão social, que secularmente marcaram as economias do mundo periférico, acrescentam-se outras, decorrentes da etapa atual da mundialização da economia, em particular da internacionalização dos processos produtivos.

Esta última altera profundamente o mundo do trabalho, introduzindo na periferia do planeta a mesma "racionalidade produtiva" das economias centrais.

Sem a proteção dos mecanismos do Welfare State, ainda que este esteja em declínio nos países do capitalismo avançado, é natural que as consequências sociais desses processos sobre as economias emergentes seja considerável.

O impacto político de transformações econômicas e sociais – que nos anos 30 assumiu dimensões dramáticas – faz-se hoje sentir em vários pontos do mundo. As crises econômica provocam crises políticas de maior ou menor gravidade que vão desde a derrubada de governos até vitórias eleitorais da oposição.

Para só citar um sintomático exemplo, basta lembrar que, quando eclodiu a crise econômica da Indonésia, desencadeando o processo de transição política ainda em curso naquele país, os EUA despacharam para Jacarta não só seu subsecretário do Tesouro, como o secretário da defesa.

Não há necessidade em insistir que a Indonésia ocupava, sobretudo depois do golpe do general Suharto nos anos 60, um lugar importante no dispositivo global de segurança dos EUA.

5) O impacto das novas realidades econômicas sobre os países do Sul (aí incluindo parte importante do antigo Segundo Mundo) não foi resultado apenas de uma pressão externa insuportável.

As elites locais adequaram suas políticas macroeconômicas à lógica da globalização comercial, produtiva e financeira atual. Viram na ordem econômica mundial constituída a partir dos anos 70 mais oportunidades do que constrangimentos.

Sua crítica ao nacional-desenvolvimentismo e ao planejamento central, levou-as a renunciar (quando possuíam) projetos nacionais de desenvolvimento, substituídos pelas supostas vantagens de uma inserção que se pretendia competitiva na economia globalizada.

Por essa razão, e para garantir a inserção na nova ordem mundial, preferiram o ajuste de suas economias ao desenvolvimento, fazendo daquele a condição deste.

Reduziu-se a presença do Estado na economia, mesmo como indutor de desenvolvimento. O desmonte da participação estatal na economia - justificada pela "ineficácia" do setor, para a qual as próprias elites haviam contribuído - era visto como condição *sine qua non* para lograr o equilíbrio fiscal. Este, ademais de suas virtudes intrínsecas, tinha um valor simbólico. A credibilidade lograda pelo desmonte do Estado servia de atrativo para os capitais financeiros em busca de segurança e lucratividade. É evidente que a descrição sumária e esquemática não contempla a diversidade de situações nacionais em que este receituário geral foi aplicado. Menos ainda os resultados que ela haveria de produzir.

Em países, como o Brasil, de economia complexa e onde a experiência nacional-desenvolvimentista havia sido levada a extremos, o impacto da nova orientação econômica teria de ser forte.

O *tournant* econômico se dava em um país marcado por enormes desigualdades sociais, sobretudo porque o nacional-desenvolvimentismo havia sido fortemente concentrador de renda.

As políticas econômicas de inspiração neoliberal foram tardiamente aplicadas no Brasil, anos após a ditadura militar, quando já havia liberdade de imprensa, de organização partidária e sindical. Nessas condições, é compreensível que os efeitos dessas políticas provocassem mais resistências na sociedade. As grandes mobilizações dos anos 80, impediram que as políticas de ajuste prosperassem. Estas só puderam começar a ser aplicadas a partir do início dos anos 90.<sup>8</sup>

As tentativas de atenuar o impacto social do ajuste, antes que o caminho do novo desenvolvimento pudesse ser retomado, passavam também pela adoção de políticas compensatórias que atacassem os pontos mais nevrálgicos da exclusão estrutural e daquela advinda de novas políticas econômicas conjunturais.

---

<sup>8</sup> Nesse aspecto o Brasil diferiu de países como Argentina e Chile, onde o desmonte do nacional-desenvolvimentismo iniciou-se no período autoritário. O deputado Roberto Campos, cujo liberalismo econômico não tem muito a ver com o liberalismo político, constatou com pesar essa diferença ao afirmar em seu discurso de despedida do Congresso Nacional (28 de janeiro de 1999) que um dos erros dos militares brasileiros, aos quais ele serviu como ministro, havia sido o de fazer a abertura política antes da abertura econômica. Campos compreendia bem as dificuldades de compatibilizar sua concepção de abertura com a democracia.

Diante da incapacidade dessas políticas compensatórias produzirem resultado, sobretudo pelas crescentes restrições fiscais, ou frente à conclusão de que a ordem globalizada acarretava uma incontornável exclusão, começaram a produzir-se novos conceitos que refletem um conformismo intelectual e político cheio de significados. A incapacidade de encontrar soluções para o problema do desemprego – seguramente o mais crucial do fim do século – levou economistas e sociólogos a produzir esse *sui generis* conceito de empregabilidade.

6) O Brasil viu esgotado em fins dos anos 70 e inícios dos 80 seu projeto de desenvolvimento gestado *grosso modo* a partir dos anos 30, quando o forte impacto da crise de 1929 aconselhou as elites a reorientar o país em direção da industrialização e do conseqüente fortalecimento do mercado interno.

Três períodos sucessivos de industrialização substitutiva de importações – os dois governos Vargas, o de Kubitschek e o dos militares – permitiram um extraordinário crescimento do produto interno bruto, elevando o país à condição de uma das mais importantes economias industriais do mundo.

Esse crescimento, como foi observado, fez-se acompanhar de forte concentração de renda, agravada pela escassez de reformas sociais estruturais.

A ausência de reforma agrária é exemplo revelador do caráter socialmente excludente do capitalismo brasileiro. A situação da educação, da saúde e a tragédia da vida urbana, de uma maneira geral, completam esse quadro.

Da mesma forma, e sem dúvida alguma com grande funcionalidade, a concentração de renda foi acompanhada de concentração de poder.

A fragilidade da democracia brasileira, nesse longo período de crescimento econômico, pode ser medida pelo fato de que a maior parte dos 50 anos que vão de 30 a 80 transcorreram sob regimes de exceção. Mesmo durante a vigência do Estado de Direito, como no intervalo constitucional de 1946-64, a democracia brasileira foi extremamente mitigada e sacudida por fortes crises institucionais que envolveram rebeliões, o suicídio de um presidente, a derrubada de três e a renúncia de outro.

7) Durante as várias fases do nacional-desenvolvimentismo, o Brasil assegurou presença no mundo, apoiada em consistentes definições de política externa. Essa presença só não foi mais significativa, tendo em vista o peso negativo de fatores sociais e políticos internos (miséria e autoritarismo) e uma certa irrelevância da posição geopolítica do País.

Quando o projeto nacional-desenvolvimentista entrou em crise, o impacto sobre a política externa não tardou em fazer-se sentir.

As conseqüências só não foram maiores porque as indefinições que pairavam sobre os rumos que o país tomaria – basicamente durante os anos 80 – foram contornadas pela diplomacia brasileira. O Itamaraty lançou mão de elementos da política do período anterior, a do "pragmatismo responsável". Essa última orientação, que marcou a diplomacia no crepúsculo do regime autoritário, havia permitido a construção de uma política externa que, chocando-se com os princípios doutrinários dos militares, contribuiu para preservar o país em meio às turbulências desencadeadas pelas crises do petróleo.

O nacionalismo castrense foi mais forte que seu anticomunismo, ainda que este não tivesse desaparecido. A diplomacia brasileira flexibilizou-se; afastou-se do alinhamento automático com os EUA, pregado e praticado no período Castelo Branco, e reencontrou-se com postulados da "política externa independente" insinuada nas presidências Jânio Quadros e João Goulart.

## **O NOVO CONTEXTO GEOPOLÍTICO**

O enunciado das premissas anteriores permite avançar na abordagem das transformações ocorridas no campo geopolítico e na análise de suas implicações para a discussão da nova problemática de segurança que se abre para o país.

Três mudanças tiveram forte impacto na redefinição das questões de segurança, na medida em que desconstituíram tradicionais concepções de defesa.

A primeira é de caráter mundial e está ligada ao fim da situação de Guerra Fria e do equilíbrio bipolar que a ela correspondia.

Com a dissolução da URSS e do "campo socialista", somada às transformações na China, que produziram a aproximação de Washington com Beijing, praticamente desaparecia o inimigo externo histórico das Forças Armadas: o comunismo e a "ameaça soviética".

Conflitos como o das Malvinas, mais tarde os do Golfo e as reiteradas preocupações dos EUA com novas formas de terrorismo, narcotráfico etc., mostravam um quadro novo, fluido e dificilmente capaz de soldar uma estratégia militar "ocidental" com a consistência daquela da luta contra o comunismo no passado.

A segunda é de caráter nacional e, em parte, está ligada às transformações registradas no item precedente. O processo de democratização do Brasil, eliminou a noção de

"inimigo interno", como eram caracterizadas as oposições de esquerda. Perdia totalmente credibilidade a noção de uma "guerra revolucionária", permanentemente em curso, a despeito da existência ou não de contestação armada das instituições. E bom lembrar que na preparação político-ideológica do golpe de Estado de 1964 teve grande importância o discurso do deputado Bilac Pinto no Congresso convocando as Forças Armadas para frustrar justamente essa "guerra revolucionária". A conspiração denunciada era mais "psicossocial", para empregar uma expressão cara aos teóricos de então da Escola Superior de Guerra, do que um movimento insurgente no qual se pudessem vislumbrar ameaças tangíveis às instituições.

A terceira tem caráter regional. O fim das ditaduras militares no Cone Sul, particularmente no Brasil e Argentina, levou a uma aproximação e cooperação entre os dois países. O contencioso que havia influído por décadas as doutrinas de defesa dos dois países, cedeu lugar à cooperação econômica e política e foi decisiva para a formação do Mercosul. Esta estendeu-se à esfera militar, inclusive em projetos estratégicos, como se evidenciou na evolução da política nuclear dos dois países.

Todas as proporções guardadas, a aproximação Brasil-Argentina correspondeu ao acercamento França-Alemanha, fator decisivo na construção européia, depois de décadas de conflitividade entre os dois países.

As mudanças internacionais, regionais e nacionais assinaladas, acarretam uma crise de identidade nas Forças Armadas na medida em que provocaram o "desaparecimento" de seus vários "inimigos".

Essa crise se acentua com o colapso do nacional-desenvolvimentismo posto que, como instituição, as Forças Armadas brasileiras estiveram historicamente associadas a esse projeto.

Não se tratava de uma relação apenas doutrinária - a ideia de que uma grande potência militar tem de ser uma potência com autonomia econômica. É importante constatar que em cinquenta anos estabeleceram-se laços entre o estamento militar e o aparelho econômico do Estado.

Apesar da disciplina revelada diante dos avanços do liberalismo no Brasil, é evidente que a inflexão da economia brasileira dos últimos anos causou mal-estar entre os militares, sentimento agravado pelo crescente declínio material das Forças Armadas e pela orfandade doutrinário-militar do período pós-Guerra Fria.

## REPENSANDO A SEGURANÇA E A DEFESA

Se, como diz a conhecida *boutade*, a guerra é algo suficientemente importante para ser deixada nas mãos de generais, os temas da segurança global e do lugar do Brasil dentro dela não podem resumir-se a um debate militar.

A dimensão militar dessas questões é indiscutível, como inquestionável é a participação das instituições armadas no debate. São temas, no entanto, que possuem uma ineludível dimensão econômica, política e diplomática.

Ao mesmo tempo, o enfrentamento do conjunto dessas questões exige visão acurada de futuro, forte capacidade de prospecção e explicitação de objetivos perseguidos e de interesses em jogo.

Em resumo, o momento, sobretudo pelas aceleradas transformações em curso e pelas incertezas de que se vê revestido, convida a uma reflexão estratégica.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, no que pode ser considerado como arroubo retórico, qualificou o período que o mundo atravessava neste fim de século como o de um "novo Renascimento".

Essa nova conjuntura mundial, segundo o presidente, oferecia como que um cenário dentro do qual o Brasil poderia evoluir favoravelmente desde que feitas mudanças ajustadas a essa nova era de abundância.

Sem desconhecer a existência de constrangimentos, o presidente maximizou as oportunidades que a nova era mundial oferecia.

O exercício da "diplomacia presidencial" antecipada pelo chanceler Lampreia antes mesmo de assumir suas funções em 1995, anunciava qual o papel que desempenharia no novo governo o intelectual conduzido à presidência. Ademais da legitimidade que a eleição no primeiro turno lhe conferia, ele aparecia como dispendo de instrumentos de análise e do encanto pessoal capazes de dar aos interesses do país uma irresistível capacidade de convencimento e atração internacionais.

Para que essas oportunidades fossem devidamente aproveitadas, o país teria de realizar seus "deveres de casa", como professoralmente recomendavam os economistas.

Ao lado das reformas econômicas e políticas, foi importante levar adiante um duro enfrentamento com aqueles que não compartilhavam o otimismo com o "novo Renascimento" e que insistiam em propor outros caminhos para o Brasil.

Em tempos de "modernidade", sobretudo de "pós-modernidade", convinha colocar os críticos no "passado", estigmatizando-os como "arcaicos".

Estava em curso uma clara disputa de hegemonia, essencial para viabilizar mudanças econômicas e sociais que se pretendiam de longo alcance. Não por acaso anunciava-se o "fim da era Vargas", querendo-se com isso sinalizar que a conjuntura atual era um momento de inflexão na história republicana.

Menos que um debate substantivo, a discussão fez-se através dos novos instrumentos facultados pela mídia. Poderosos meios de propaganda substituíram o debate teórico, histórico e político.<sup>9</sup>

O silêncio da universidade e de grande parte dos intelectuais facilitou o trabalho.

Não fora pelo advento da crise anunciada, o debate já teria sido encerrado e seus vencedores proclamados.

Ele prosseguirá, possivelmente por anos, tendo em vista a previsível longa duração dos impasses que a economia brasileira vive nos dias de hoje.

Os temas relacionados com a segurança global e o papel do Brasil nela exigirão o enfrentamento das questões econômicas, sociais, políticas e diplomáticas.

Independentemente do desfecho que terá a crise em que se encontra mergulhada a economia brasileira – e que assumiu contornos dramáticos no momento em que redigi este artigo – parece ser evidente que sua resolução constitui-se em um processo prolongado. Um novo equilíbrio só será alcançado em muitos anos à custa de enormes sacrifícios.

Ele exigirá respostas nacionais e internacionais, as primeiras estando obviamente mais ao alcance de serem dadas pelos brasileiros do que as segundas.

Diferentemente dos anos 30, quando as dificuldades que a economia brasileira enfrentou foram basicamente consequência do colapso de 1929 – uma crise que se irradiava do centro para a periferia do capitalismo mundial – hoje o Brasil faz parte da crise e em alguns momentos, como aconteceu em janeiro de 1999, esteve no centro dela.

As consequências que advêm dessa nova realidade são distintas e, até certo ponto, de difícil previsão.

Em 1929 produziu-se uma segunda onda da crise do liberalismo econômico, cuja primeira manifestação se evidenciara em 1914. Ela provocou uma multiplicidade de respostas nacionais – nacionalistas na maioria dos casos – que iam do New Deal rooseveltiano à economia de guerra do nacional-socialismo, passando pelos esforços de industrialização tardia no Brasil.

---

<sup>9</sup> O presidente da República parece haver privilegiado platéias estrangeiras para expor idéias que pouco correspondiam às políticas aplicadas no Brasil. Veja-se, a respeito, suas conferências no Colégio do México e em universidades da Índia e da China.

Quase ao fim da Segunda Guerra, filha direta dessa crise, as grandes potências entenderam que as respostas não poderiam ser mais dadas em nível nacional e que, junto com a construção de uma ordem política mundial, era necessário desenhar uma ordem econômica internacional, criando as instâncias que zelariam por sua preservação e lhes dessem a indispensável estabilidade.

Esse esforço internacional, a que os "trinta gloriosos" emprestaram credibilidade, está esgotado há já alguns anos. Por uma parte, pela crise que evidenciou os limites das experiências nacionais capitalistas (e socialistas) em curso no mundo. Por outra, pelas transformações globais por que passou o capitalismo nos últimos anos. Desnecessário dizer que essas duas dimensões da crise estiveram sempre articuladas, alimentando-se reciprocamente.<sup>10</sup>

Mais além do abalo que a crise pudesse produzir nos fundamentos da política macro-econômica, é evidente que ela incidiu e incidirá de forma acentuada na estrutura produtiva do país, afetando seu tecido social e, no limite, comprometendo sua governabilidade.

Dentro desse quadro não há como pensar os temas da segurança sem associá-los às saídas para os impasses econômicos, sobretudo para aqueles de caráter estrutural.

E difícil estabelecer com precisão a percepção dos grandes centros econômicos e financeiros sobre Os possíveis desdobramentos de uma crise profunda da economia brasileira.

Mesmo admitindo que o colapso da economia brasileira tenha um forte efeito de demonstração sobre a economia mundial – como os acontecimentos de janeiro de 99 indicam – é provável que a ação dos organismos financeiros internacionais, e do governo norte-americano que sobre eles influi, se façam centralmente no sentido de conter a crise brasileira para evitar que contamine a economia mundial. As iniciativas de contenção que daí decorrerem, a julgar pelos antecedentes, far-se-á à custa de duras imposições ao país. Os custos sociais e políticos não deverão ser centralmente levados em conta.

Diferentemente do México, cuja economia é menos importante do que a brasileira, a crise aqui tem distinta significação que naquele país, ameaçadora fronteira com os EUA, com forte tradição insurgente e organicamente incorporado à economia norte-americana.

A desproteção que pode então sofrer o Brasil, salvo pelo impacto econômico previsível de uma quebra do país, pode ser avaliada a partir da atitude das grandes potências vis-à-vis a Rússia depois da bancarrota de agosto de 1998. A despeito da fragilidade

---

<sup>10</sup> Cf. Kurz, Robert, *O Colapso da Modernização - Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*, São Paulo, Paz e Terra, 1992.

institucional russa e das ameaças militares que o país apresenta para a paz mundial, o socorro dispensado a esse país foi extremamente mitigado.

Tudo isso empurra na direção de que a reconstituição da economia brasileira, essencial para enfrentar com consistência os temas da segurança interna e internacional, é tarefa basicamente nacional devendo ancorar-se em uma valorização dos fatores internos.

Sem desconsiderar o entorno internacional – os constrangimentos que impõem e as oportunidades que cria – é de fundamental importância uma alternativa que aposte mais na potencialização dos fatores endógenos: perspectivas de ampliação do mercado através de uma política de distribuição de renda, o que exigirá um ambicioso programa de inclusão social e supõe a realização das reformas sociais até hoje postergadas.<sup>11</sup>

Distinta do populismo distributivista, essa alternativa pressupõe uma visão estratégica de construção de um novo projeto produtivo, aí incluindo as exigências de um forte esforço educacional, científico e tecnológico.

Uma das novidades dessa nova política é sua compatibilização com os processos de regionalização em curso, especialmente a ampliação, correção e aprofundamento do Mercosul.

As renúncias de soberania que uma política de regionalização implica, são amplamente compensadas quando delas decorre a constituição de um bloco econômico (e político) com condições de garantir uma presença mais competitiva e forte no contexto internacional.

A política de regionalização tem como espaço privilegiado a América Latina e, dentro dela a América do Sul. Ela permite fazer frente ao projeto da Área de Livre Comércio Americana (ALCA) que, nas condições atuais de crise e pelas assimetrias econômicas evidentes no continente, transformaria o Brasil e seus parceiros latino-americanos em apêndice da economia norte-americana, com todas as implicações políticas e estratégicas que isso supõe.

Historicamente, o panamericanismo sempre representou uma tentativa dos EUA de conter a vocação latino-americana de um relacionamento diversificado, absolutamente essencial no período que o mundo atravessa. Com o projeto da ALCA ocorre o mesmo.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> O enunciado de medidas emergenciais para enfrentar a crise escapa ao objetivo deste trabalho. A evolução rápida da situação nacional e internacional tem demonstrado que soluções de emergência são rapidamente superadas pela realidade, sobretudo quando adotadas tardiamente, quando já não podem mais produzir os efeitos almejados originalmente.

<sup>12</sup> Este tema está desenvolvido em Garcia, Marco Aurélio, *O Brasil e a ALCA: Regionalização e Projeto Nacional de Desenvolvimento*, apresentado no seminário "ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil", Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) janeiro de 1998 (mimeo).

A dimensão latino-americana de uma política externa que expresse um novo projeto nacional de desenvolvimento não esgota, no entanto, a abertura para o mundo que o Brasil deve perseguir.

O país tem que, na condição de segunda nação de população negra do mundo, depois da Nigéria, retomar seus esforços de relacionamento com o continente africano ao qual, além de razões étnicas, nos ligam interesses geopolíticos, econômicos e laços culturais.

Se fosse dada consequência à aproximação do Brasil em relação a África do Sul - anunciada, mas não materializada - o país poderia ter uma influência mais decisiva no processo de pacificação e reconstrução de Angola. Uma ação coordenada de Brasília e Pretória teria um impacto favorável sobre a parte meridional do continente africano, tendo em vista a autoridade política e moral que o governo de Mandela alcançou. Um efeito de demonstração democrática teria um impacto econômico relevante, permitindo parcerias futuras de grande importância sobretudo em relação aos países de língua portuguesa.

Finalmente, a aproximação ensaiada, mas não materializada com países como a China e a Índia, além de consequências positivas para o intercâmbio bilateral em termos econômicos, científico-tecnológicos e culturais, permitiria novos enfoques dos problemas de segurança internacional.

A liderança regional que esses países possuem, seu peso econômico e geopolítico, permitiriam uma aproximação distinta e qualitativamente superior dos grandes temas internacionais, sejam eles econômicos ou os temas da segurança internacional.

Iniciativas nessa direção, feitas com paciência e método, sem ilusões quanto à obtenção de resultados de curto prazo, contribuem para modificar as relações de força internacionais. Muito mais do que cartas dirigidas aos líderes do G7, uma articulação deste tipo revela vontade política e pode encaminhar de forma mais adequada o longo processo de reformulação das instituições políticas, econômicas e financeiras internacionais hoje em crise.

A partir daí é possível re-equilibrar as relações com os grandes blocos que se firmaram nestas últimas décadas.

O país acentuará sua presença internacional, não só pela capacidade de resolver seus contenciosos econômicos, sociais e internos, mas pela forma em que vocalizar internacionalmente novos temas da agenda mundial, como as questões do meio ambiente, dos direitos humanos, do combate ao desemprego e à exclusão.

A recusa de uma presença militar no mundo desproporcional à força real que o país possui - como é o caso da Argentina hoje - não exclui esforços de mediação maiores do que aqueles até hoje realizados. Para só citar um caso, o Brasil poderia desempenhar um papel ativo na busca de uma solução de paz na Colômbia, país limítrofe e de grande relevância no continente, da mesma forma que o México o fez em relação a Nicarágua, El Salvador e Guatemala.

A melhor forma, no entanto, de contribuir para a segurança mundial é fazendo o seu "dever de casa".

Não se trata aqui do seguidismo em relação a políticas macroeconômicas que provocam desestabilização social e crises de governabilidade onde são aplicadas. Trata-se basicamente de pagar a secular dívida social, tão agravada nos últimos anos e de construir e ampliar os espaços de liberdade duramente conquistados nos recentes processos de transição política do continente.

O avanço e a radicalização da democracia política só poderá prosseguir na medida em que o processo de democratização econômica e social o acompanhar.

Esta é a melhor contribuição que o Brasil poderá dar à segurança global.

Quase duzentos anos após a constituição de um primeiro esboço de ordem mundial conservadora em Viena, já é hora de compreender, contra Metternich, que paz e liberdade não são termos opostos de uma equação política, mas elementos que devem se complementar para garantir uma nova concepção de segurança internacional.