

A inserção internacional do Brasil após dois séculos de independência

Brazil's international insertion after two centuries of independence

Armando Gallo Yahn Filho*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 135, jan.-fev. 2013 [p. 27 a 33]

1. Introdução

Antes de iniciarmos a análise de um ponto específico do *Plano Brasil 2022* – a inserção internacional do País –, importante destacar o método da prospectiva estratégica territorial sobre o qual parece ter sido elaborado. Ainda que não tenha sido mencionada no texto a metodologia utilizada para o referido trabalho da Secretaria de Assuntos Estratégicos, a lógica que inspira a construção do cenário para o Brasil, em 2022, é a mesma da teoria de Michel Godet e Philippe Durance.

Tal como Godet e Durance colocam em sua obra *A Prospectiva Estratégica*, a característica básica da prospectiva territorial está na participação de atores sociais (públicos e privados), chegando a uma governança, e colocando como questão-chave: que futuro queremos para o nosso território? (GODET & DURANCE, 2011)

Em que pese a possibilidade dos futuros possíveis não serem os desejáveis, não se torna viável traçar qualquer estratégia de ação sem saber para onde estamos caminhando. Segundo Godet e Durance (2011), uma das alternativas para a construção desta estratégia tem como base a visão de um futuro desejável, caso este esteja bem definido. Neste caso, parece estar claro, pela leitura do *Plano Brasil 2022* e de seus *Trabalhos Preparatórios*, que os autores estavam cientes do País que se pretende daqui a uma década.

Importante destacar, em coerência com o conceito de governança que inspira a prospectiva estratégica territorial, o fato de não se tratar de um documento acabado e sem espaço para discussão, críticas e sugestões vindas da sociedade brasileira. Segundo o Ministro Samuel Pinheiro Guimarães, a *representatividade* é um dos princípios do Plano, com a possibilidade de avaliação e de correção.

Outro princípio a se considerar é o da *viabilidade*, que também está de acordo com a teoria de Godet e Durance (2011). Ou seja, nada valerá qualquer elaboração de cenários se não houver a estratégia de ação e a sua viabilidade. Caso contrário, tudo não passaria de uma utopia. Neste ponto, vale destacar o reconhecimento do Ministro Samuel Pinheiro Guimarães de que, entre 2010 e 2022, teremos três governos e, portanto, não se trata de um plano de governo, mas sim, de uma estratégia de Estado, acima de qualquer posição político-ideológica.

Ainda no âmbito do método prospectivo de Michel Godet, pensado para o território, importante destacar que a Secretaria de Assuntos Estratégicos evitou um erro muitas vezes cometido por governos: a *demagogia participativa*, ocorrida quando se abre o debate à participação popular sem especialistas nas áreas do plano, traçando ideais que não levam a nada, pois não são pensadas dentro das condições político-econômicas de aplicação. Ficou claro, na

* Professor adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia – UFU <agallo@ie.ufu.br>.

apresentação feita pelo Ministro Samuel Pinheiro Guimarães que, “para atingir esses objetivos [do Plano], foram constituídos 37 Grupos de Trabalho, cada um correspondente a um Ministério, para garantir que nenhum tema escapasse à análise e à formulação de metas” (BRASIL, 2010a).

2. A inserção internacional do Brasil: fatores causais

Trazendo o debate para o plano específico das relações internacionais, vale notar um aspecto metodológico de fundamental importância na construção do *Plano Brasil 2022*, que é a contextualização do Brasil no cenário regional e mundial.

Interessante notar que partimos da hipótese de um mundo interdependente, no qual os atores do sistema internacional não se restringem mais ao Estado-nação, ainda que este seja o ator central. Neste sentido, enfatizamos o fato de que a política externa tem como objetivo atender aos interesses do Estado nas relações internacionais, mas sofre a influência de diversos setores da sociedade, assim como impacta neles.

Ademais, os novos atores agem de forma complementar ao Estado, seja numa paradiplomacia pública ou privada, em temas de *low politics*, buscando seus interesses por meio de uma cooperação internacional, muitas vezes em forma de redes, como é o caso da *Rede Mercocidades*. O fenômeno da paradiplomacia está dentro da lógica de reescalonamento do Estado (BRENNER, 2004), na medida em que o governo central compartilha com seus entes federados suas obrigações. Isso se diferencia da descentralização do Estado, em que este transfere as suas obrigações para os demais governos subnacionais.

Ou seja, ainda que falemos de uma maior participação de governos subnacionais nas relações internacionais, isso não significa uma autonomia plena destes, de forma a conduzir suas economias e alcançar seus interesses sem a participação do governo central.

Como consequência da maior participação de atores subnacionais (públicos e privados) no processo de desenvolvimento do País, um elemento-chave que fundamenta o *Plano Brasil 2022* é a **governança multinível**. O Estado está ciente de que a participação de todos os atores (públicos e privados), em todos os níveis de governo, é condição para um planejamento estratégico. Ao se trabalhar com o conceito de Estado, e não o de governo, fica claro que o desenvolvimento nacional não se faz sobre ideologias específicas que se alteram no poder.

A reinvenção do federalismo por cooperação procurou, simultaneamente, descentralizar¹ as políticas públicas e promover maior equidade e coesão entre as regiões do País.

[...]

O Estado resultante desse entendimento é leve, como todas as organizações competitivas, inclusivas e contemporâneas. É ágil, como aqueles que perseguem a prosperidade e a permanente construção da cidadania. É preciso, quando visa aos princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. É visível, quando todos os segmentos sociais se identificam com ele, com base em um sentimento comum de pertencimento e de estima. É múltiplo, nos termos da pluralidade política, com instituições aptas a servir a governos de distintas orientações ideológicas em variados momentos. É consistente, uma vez que de sua coesão extrai a robustez necessária de mudanças rumo a um projeto nacional. (BRASIL, 2010b)

A governança multinível extrapola a fronteira do Estado e tem suas repercussões na esfera supranacional, considerando o fato de que, em um mundo globalizado e interdependente, não se pode retornar a um modelo autárquico de economia, tal como fizeram diversos países latinoamericanos após a Crise de 1929. O *Plano Brasil*

¹ Apesar de o *Plano Brasil 2022* utilizar a expressão “descentralizar”, nosso entendimento é de um compartilhamento das políticas públicas, sem que o Estado deixe de atuar de forma conjunta com os governos subnacionais.

2022 apresenta como uma tendência de peso no cenário internacional, daqui a 9 anos, a “contínua globalização da economia mundial” (BRASIL, 2010a).

A cooperação internacional, em especial no âmbito da integração regional, é um fator favorável ao desenvolvimento, pois tem como princípio a união de forças para enfrentar os desafios do sistema internacional. O *Mercosul* é exemplo claro dessa teoria defendida por diversos integracionistas. Sua criação tem como causa a necessidade de um ensaio de competitividade, buscando uma maior inserção internacional dos países que o compõem.

2.1. Integração Regional

No que tange ao cenário de 2022, o Plano da Secretaria de Assuntos Estratégicos destaca que o Brasil “deverá ampliar seus programas de cooperação social, em especial com os países vizinhos e da África, e contribuir do ponto de vista financeiro e técnico para o fortalecimento de sua infraestrutura, condição indispensável para seu desenvolvimento e redução da pobreza” (BRASIL, 2010a).

Considerando o processo de integração sul-americana, dentro do cenário global de 2022, destacamos a meta brasileira:

Cabe ao Brasil [...] prosseguir na árdua tarefa de construção de um bloco sul-americano, região em que há muito maior homogeneidade e muito menos ressentimentos do que em outras regiões do globo, tais como a Europa ou a Ásia, para participar de forma mais eficiente do jogo político internacional de formulação de regras e para organizar um mercado maior para sua economia e a de seus vizinhos. (BRASIL, 2010a)

Ao falarmos de infraestrutura como fator determinante da integração, destaca-se a *Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-americana (IIRSA)*, envolvendo os doze países da América do Sul, com 524 projetos nas áreas de energia, transporte e comunicações, que se encontram agrupados em 47 grupos de projetos, representando um investimento estimado de US\$ 96 bilhões (IIRSA, 2011).

Importante notar que há projetos nacionais, binacionais e multinacionais, e que, de toda forma, por se tratar de obras de infraestrutura, elas estão vinculadas a territórios locais e/ou regionais. Dessa forma, governos locais participam da Iniciativa, além dos atores privados, responsáveis, muitas vezes, pela construção das obras.

Como exemplo, pensemos em uma rodovia que interliga dois ou mais países da América do Sul, no âmbito do IIRSA. Tal projeto inclui diversas cidades que sofrerão os impactos ambientais, sociais e econômicos da rodovia. Assim sendo, o projeto deve ser planejado trazendo-se para a discussão todos os atores envolvidos, ouvindo-se as sugestões, as críticas e considerando-se os possíveis problemas que dele decorrerão.

Da mesma forma como ocorre com o IIRSA, especificamente, os demais projetos de integração regional também têm seus impactos socioeconômicos, devendo ser um processo que traga para o debate atores da sociedade, como empresários, acadêmicos, organizações não-governamentais, ente outros. Além disso, como já vimos, os governos subnacionais estão se mobilizando para terem uma maior participação no processo, seja por meio de redes paralelas ou dentro das próprias estruturas jurídico-institucionais.

Neste sentido, tomamos como base o neofuncionalismo que, entre as correntes teóricas explicativas da integração regional, vale-se da dimensão utilitarista, descrevendo um processo “pelo qual atores em diversos contextos nacionais distintos são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo e mais amplo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados pré-existent” (HAAS apud MATTLI, 1999).

Dentro da corrente neofuncionalista, reforçamos a nossa hipótese central de que os atores sub e supranacionais são determinantes para a integração regional:

Os jogadores primários no processo de integração estão acima e abaixo do Estado-nação. Atores abaixo do Estado incluem grupos de interesses e partidos políticos. Acima do Estado estão as instituições regionais supranacionais. Estas promovem a integração, alimentam o desenvolvimento dos grupos de interesses, cultivam laços estreitos com eles e com companheiros tecnocratas nos serviços civis nacionais, e manipulam ambos, caso seja necessário. (MATTLI, 1999)

Neste caso, ao falarmos de integração regional, é preciso ter claro que os interesses que estão em jogo partem de atores que se encontram em níveis abaixo dos Estados envolvidos e alcançam suas expectativas na constituição de atores supranacionais, em forma de instituições regionais.

No caso específico do Mercosul, os governos subnacionais começaram a ter representação no bloco com a criação da *Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI)*, em 2000. No ano seguinte, percebendo-se a necessidade de abrir um espaço de representação para os Estados federados, Províncias e Departamentos, cria-se o *Foro de Governadores do Mercosul*. Tudo isso culmina, por fim, na criação do *Foro Consultivo de Cidades, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*, no ano de 2004.

Em seu artigo 1º, a Decisão 41/04 (CMC) estabelece que o objetivo do Foro Consultivo é “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul”. Este Foro “sucederá à Reunião Especializada de Municípios e Intendências” (art. 2º) e “será formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados federados, Províncias e Departamentos” (art. 3º).

Assim como o *Foro Consultivo Econômico e Social* tem a função de representar setores da sociedade civil – contando com a participação das Centrais Sindicais, das Confederações da Indústria, do Comércio, da Agricultura e dos Transportes, e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor –, o *Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos* tem a função de representar as unidades subnacionais, podendo “propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos [seus] habitantes [...], bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum” (art. 4º).

Frente à institucionalização da participação de novos atores no plano da integração regional, a complexidade da interdependência se torna ainda maior, dificultando chegar a um consenso. Se, por um lado, isso é a demonstração de uma democracia global, tal como entende David Held (1998), por outro, ela traz novos desafios para a ordem internacional (ou regional) contemporânea.

Neste sentido, uma questão que deverá ser enfrentada é a (in)constitucionalidade da atuação internacional das cidades. Não há uma posição unânime entre as Constituições dos países do Mercosul a respeito do tema e, mesmo entre os juristas de cada Estado-Parte, há divergências sobre a possibilidade legal de uma política externa federativa ou paradiplomacia.

Na Argentina, a Constituição passou por uma reforma, em 1994, e, de acordo com seu artigo 124, as províncias têm competência para celebrar tratados internacionais. Segundo Bidart Campos, na Argentina, “a competência provincial em matéria externa inclui todas as questões que, no plano interno, estão sob a competência das províncias, compreendidas também as de natureza concorrente com o Estado federal” (CAMPOS apud PRAZERES, 2004).

Já no Brasil, por sua vez, o entendimento majoritário dos constitucionalistas é de que a competência em matéria externa é exclusiva da União, não podendo os entes federados exercer qualquer tipo de política externa federativa ou paradiplomacia. Vale também destacar que o Itamaraty segue o entendimento dos constitucionalistas citados e “desde a década de 1920 emite pareceres através de Consultoria Jurídica no intuito de justamente reiterar a impossibilidade das unidades federadas brasileiras assumirem compromissos no âmbito internacional” (PRAZERES, 2004).

Portanto, um desafio a ser colocado para o Brasil no plano da integração regional também está ligado a uma maior abertura e aceitação da atuação dos atores subnacionais no plano internacional, permitindo que a governança multinível possa ter sua eficácia na esfera supranacional, colaborando com o processo de integração, seja no Mercosul ou nas outras instituições que possam ampliar o processo para todo o Continente, tal como a Unasul.

2.2. Ciência e tecnologia

Desde o século XIX, após a Revolução Industrial inglesa, os países que seguiram o caminho da industrialização depois da Grã-Bretanha perceberam que não era suficiente uma produção de manufaturados baseada em um maquinário simples, já existente há muito tempo, e dependente de um simples trabalho braçal. A Alemanha, com a percepção de que ciência e tecnologia estavam na base do desenvolvimento, não demorou muito para alcançar a condição de potência econômica europeia, com base em uma indústria de grande inovação.

Conforme destaca o *Plano Brasil 2022*, a América do Sul é “um continente extremamente rico em recursos minerais, em energia, em potencial agrícola, em biodiversidade” (BRASIL, 2010a), sendo todos esses fatores aplicados ao território brasileiro. No entanto, a herança colonial de uma divisão internacional do trabalho baseada na troca de matérias-primas por produtos manufaturados, que se estendeu para além da independência, nas relações com países desenvolvidos, deixaram o Brasil longe de qualquer inovação tecnológica.

Muitos de nossos recursos naturais são aproveitados por produtores estrangeiros que os transformam em produtos de maior valor agregado, por meio de investimento em ciência e tecnologia. A exemplo disso, podemos voltar ao início do século XX, quando Henry Ford instalou uma filial de sua empresa na Amazônia para adquirir a borracha que serviria para a produção de pneus para seus carros. Neste sentido, o discurso que se faz, por parte de países desenvolvidos, pela sustentabilidade da Amazônia, tem um fundamento econômico, cuja base é o acesso direto à biodiversidade que se destina à indústria de transformação.

Se o Brasil é um país capaz de transformar a cana-de-açúcar, bem como outros produtos naturais, em etanol; se é um país capaz de produzir aeronaves competitivas no mercado internacional; se é um país exportador de pesquisadores, em grande quantidade; por que não pode ser, então, um país que transforme todos os seus recursos naturais em produtos de maior valor agregado?

De acordo com o *Plano Brasil 2022*:

A aceleração do progresso científico e tecnológico contribui de forma muito significativa para a concentração de poder de toda ordem, na medida em que os países que se encontram no centro do sistema investem valores muito superiores àqueles que investem os maiores países subdesenvolvidos, emergentes ou não, como o Brasil. Esta é uma tendência central e deve constituir a principal preocupação da estratégia brasileira na esfera internacional e doméstica: como acelerar e ampliar a geração, transferência e absorção de tecnologia através de políticas eficazes e de um esforço doméstico de investimento em pesquisa muito maior do que aquele feito nas últimas décadas. (BRASIL, 2010a)

Enfim, não basta imaginarmos que o fato de sermos hoje um país em desenvolvimento, seguindo princípios que demoramos mais de um século para percebermos como fundamentais para se obter um avanço socioeconômico, vá nos garantir uma posição de destaque para sempre. Inovar, a cada dia, é a garantia de se colocar em condição de competitividade em um mundo globalizado.

2.3. Da vantagem comparativa para a vantagem competitiva

Dando continuidade ao item acima, destacamos uma tendência histórica que vem ocorrendo na América do Sul e que precisa ser rompida: a preocupação em fazer de suas vantagens comparativas a base de suas economias. Prova disso está na atenção voltada para o preço das *commodities* no mercado internacional.

No dia 14 de agosto, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou uma matéria sobre a concessão de terras pelo governo de Moçambique a produtores de soja brasileiros. O argumento por parte dos moçambicanos está centrado no fato

de que o solo e o clima do país se equiparam aos do cerrado brasileiro e a experiência dos produtores nacionais será relevante para o desenvolvimento agrário em Moçambique.

Por parte dos agricultores brasileiros, a vantagem está no fato de que a terra oferecida é mais barata e isso causaria uma diminuição dos custos de produção. Ademais, a proximidade com a China diminuiria os custos de exportação para aquele país. No que tange aos lucros diretos advindos de Moçambique, os produtores nacionais alegam que isso geraria uma exportação das tecnologias agrícolas para a África.

Não se pode negar que a estratégia dos produtores agrícolas faz um pouco de sentido, ao visarem seus próprios lucros e a diminuição de custos para obtê-los. No entanto, é de se pensar que isso comprova uma tendência histórica brasileira de exportador de *commodities*, mantendo-se num processo de vantagem comparativa e não de vantagem competitiva. Afinal, por mais que se fale da exportação de tecnologia agrícola, o que está em jogo não é a concorrência com um ator de mesmo (ou maior) peso no cenário internacional.

Para se pensar a prosperidade de uma nação, segundo Michael Porter, é preciso ter em conta a vantagem competitiva. De acordo com o autor, não obstante tal competitividade se inicie na exploração de suas condições fatoriais, logo ela passa para a atração de tecnologia estrangeira e, depois para a substituição de setores que dependem de mão-de-obra e recursos naturais por aqueles cuja base está no capital e na tecnologia. Ele considera, ainda, que essa tecnologia depende de uma inovação constante, de modo que as empresas produzam bens de alto valor agregado e diferenciados dos demais atores no mercado internacional. (PORTER, 2002)

Diferente é a estratégia dos agricultores nacionais daquela do Estado brasileiro. Se os primeiros colocam como meta seus lucros individuais, tomando como base um mundo que não deixará de se alimentar, parece correta. Porém, ao se pensar em um Estado-nação que quer conquistar maior inserção internacional, saindo da posição de país em desenvolvimento para país desenvolvido, não é correto imaginar que estender o processo de vantagem comparativa em terras estrangeiras seja o caminho.

Importante notar que a reportagem da *Folha de S. Paulo* também destaca o fato de que indianos e chineses – países em desenvolvimento como o Brasil – já têm seus centros de pesquisa agrícola espalhados pelo mundo, inclusive na própria África. Isso nos faz pensar que a vantagem comparativa com a qual se tenta jogar não tenha mais o mesmo peso que já teve antes. Afinal, a própria China, que motiva o Brasil a plantar na África já tem suas técnicas de produção e busca as mesmas terras. Até quando exportaremos para os que já parecem começar a sair da dependência?

Segundo Gaston Berger, pai da prospectiva estratégica, é preciso entender que o passado é importante para se entender o presente, mas, apesar das repetições de fatos ao longo da história, não se deve repetir nas decisões frente a eles. As estratégias devem ser tomadas frente aos futuros possíveis (especialmente os desejáveis e realizáveis). Se, em séculos passados, a vantagem comparativa pode ter sido um meio de ação, já não é mais no mundo de hoje. Aderir à competitividade, em um mundo globalizado, é um caminho indispensável para se chegar ao pleno desenvolvimento. (BERGER apud GODET & DURANCE, 2011)

Em que pese o *Plano Brasil 2022* reforçar essa tendência histórica de divisão internacional do trabalho até 2022, não deixa de destacar que o Estado e a iniciativa privada terão de dar as mãos para enfrentar os desafios de reduzir disparidades, eliminar vulnerabilidades, aumentar a competitividade e construir o nosso potencial. (BRASIL, 2010a)

3. Conclusão

Enfim, ao estarmos refletindo sobre um plano estratégico que marcará o bicentenário da independência do Brasil, a meta primordial é o rompimento com tendências históricas que ainda permanecem e limitam os avanços do País rumo à condição de economia desenvolvida.

Para tanto, a união de esforços entre todos aqueles que passaram por processos semelhantes de colonização e se submeteram a relações imperialistas se faz necessária para romper com essa dependência e com a antiga divisão

internacional do trabalho. Mais especificamente, uma integração sul-americana passa a ser o ponto de partida para uma inserção, cada vez maior, dos países do continente no sistema internacional.

Ao mesmo tempo, o investimento em ciência e tecnologia, buscando uma indústria inovadora, de alto valor agregado, é chave para a competitividade. Assim, deixa-se de ser um país que aceita passivamente as regras da vantagem comparativa e busca-se o *status* de nação competitiva.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Presidência da República. *Brasil 2022*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010a.
- BRASIL. Presidência da República. *Brasil 2022: Trabalhos preparatórios*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010b.
- BRENNER, Neil. *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- GODET, Michel; DURANCE, Philippe. *A prospectiva estratégica: para empresas e territórios*. Paris: Dunod, 2011.
- HELD, David. *Democracy and Globalization*. ARCHIBUGI, Daniele *et al.* *Re-imagining Political Community*. Cambridge, Polity Press, 1998.
- INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL SULAMERICANA – IIRSA. *La Cartera IIRSA*. 2011. Disponível em: <<http://www.iirsa.org//Cartera.asp?CodIdioma=ESP>>. Acesso em: 20 nov. 2012.
- MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*. Belo Horizonte, 16 dez. 2004.
- PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. 9.ed., Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. pp. 283-312.

Resumo

O objetivo deste artigo é fazer uma análise dos fatores causais para uma inserção internacional do Brasil até 2022, apontando as estratégias necessárias para se enfrentar os problemas que, até hoje, impedem que o País alcance a sua posição desejada no sistema internacional.

Abstract

The purpose of this article is to make an analysis of the causative factors for Brazil's international insertion until 2022, pointing out the strategies needed to overcome problems that to date prevent the country to reach its desired position in the international system.

Palavras-chave: Inserção internacional; Política Externa Brasileira; Desenvolvimento Econômico

Key words: International insertion; brazilian foreign policy; economic development

Recebido em 03/02/2013

Aprovado em 28/02/2013