

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FLÁVIA FILIPPIN

**A EVOLUÇÃO DAS CAPACIDADES DE PODER DO BRASIL NO
PERÍODO 1995- 2009**

Porto Alegre

2010

FLÁVIA FILIPPIN

**A EVOLUÇÃO DAS CAPACIDADES DE PODER DO BRASIL NO
PERÍODO 1995-2009**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

Porto Alegre

2010

FLÁVIA FILIPPIN

**A EVOLUÇÃO DAS CAPACIDADES DE PODER DO BRASIL NO
PERÍODO 1995-2009**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 16 de dezembro de 2010

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

UFRGS

Prof. Dr. André Moreira Cunha

UFRGS

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

UFRGS

Dedico este trabalho à Antonella Greniuk Rigo, uma companheira para a vida e peça-chave no meu processo criativo, devido às suas críticas sempre construtivas e aos seus incentivos inestimáveis.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que reúne, em uma mesma instituição, mentes tão interessantes que têm tanto a contribuir umas com as outras. Agradeço também à Biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas, que me proporcionou um ambiente tão propício ao estudo e que me acolheu.

É muito bom que se discuta e se teorize sobre os obstáculos ao desenvolvimento, mas há um outro problema; devemos também prestar atenção aos obstáculos que nos impedem de perceber o desenvolvimento – Albert Otto Hirschman.

RESUMO

A evolução da imagem do Brasil no exterior aponta para um incremento no poder político do Brasil no sistema internacional e motiva o estudo de quais indicadores evidenciam o aumento das capacidades do poder do país. O objetivo principal do trabalho é analisar e evidenciar, através do exame de indicadores sócio-econômicos e de segurança, a evolução das capacidades de poder do Brasil no período 1995-2009. O objetivo secundário é verificar a condição relativa de poder do Brasil. A hipótese principal é a de que houve aumento nas capacidades de poder do Brasil. A hipótese secundária afirma que o Brasil não ascendeu à condição de grande potência. A análise das capacidades de poder se propõe a verificar se a política externa brasileira tem à sua disposição os meios necessários para a execução das intenções declaradas.

A análise das capacidades de poder proposta neste trabalho permite verificar que, por um lado, diversas vulnerabilidades foram reduzidas, abrindo espaço na agenda política para que se pense a posição do Brasil no mundo. Para isso corroboram o contínuo controle da inflação, o recente ajuste fiscal, a redução da desigualdade de renda e a expressiva queda da vulnerabilidade externa. No entanto, por outro lado, a posição relativa de poder do Brasil no mundo não apresentou mudanças significativas, uma vez que, tanto em termos militares quanto econômicos, não houve evolução radical que destacasse o país e alterasse fundamentalmente suas bases de poder.

Verifica-se, portanto, que houve aumento das capacidades de poder do Brasil entre 1995 e 2009, uma vez que a maioria dos indicadores analisados apresentou trajetória positiva. No entanto, a melhora se deve mais à redução de vulnerabilidades que estavam presentes no Brasil há vários anos e menos à melhora da posição relativa do país no que tange a alguns elementos de poder. Fica evidente também que o Brasil não ascendeu à condição de grande potência, uma vez que não possui os requisitos para tal caracterização. Por um lado, os recursos orçamentários das Forças Armadas são insuficientes e os equipamentos estão defasados. Por outro, o País não possui as armas estratégicas necessárias para poder colocar-se em guerra com os Estados Unidos, uma potência nuclear com capacidades militares imensamente superiores. O Brasil parece permanecer na categoria de potência média, que compreende aqueles países que estão na faixa intermediária de recursos e que possuem uma inserção dupla regional e global.

Palavras-chave: Brasil; capacidades de poder; defesa nacional, indicadores sócio-econômicos; política externa; segurança.

ABSTRACT

The improvement of Brazil's image abroad points to an increase in the country's political power in the international system and motivates the study of which indicators are responsible for the increasing in the country's capabilities. The main objective is to analyze and demonstrate, through an examination of socio-economic and security indexes, the evolution of Brazil's power capabilities in the period 1995-2009. The secondary objective is to verify the country's relative condition of power. The primary hypothesis is that there was an increase of the referred capabilities. The secondary hypothesis stated that Brazil did not ascend to the great power status. The purpose of such analysis is to verify whether the Brazilian foreign policy has at its disposal the resources needs to implement the stated intentions.

The analysis of power capabilities proposed in this paper shows that, on the one hand, several vulnerabilities have been reduced, making room on the political agenda for thinking Brazil's position in the world. The continuous control of inflation, the recent fiscal adjustment, the declining income inequality and the sharp fall in external vulnerability confirm that. However, on the other hand, the Brazil's relative position of power in the world did not change significantly, since, both in military and economic ways, no radical development that highlighted the country and fundamentally alter their power bases occurred.

Indeed, Brazil's capabilities have increased between 1995 and 2009, since most of the indicators examined showed a positive trend. However, the improvement is due more to reducing vulnerabilities that were present in Brazil for several years and less to the improvement of the country's relative position in regard of some elements of power. It is also evident that Brazil has not reached the great power status, since it lacks the requirements for such characterization. On the one hand, the budgetary resources of the armed forces are insufficient and the equipment is outdated. Second, the country lacks the necessary strategic weapons to be able to put itself at war with the United States, a nuclear power with military capabilities vastly superior. Brazil seems to remain in medium power category that comprises those countries that are in the middle range of resources and have a double insertion, both at regional and global levels.

Keywords: Brazil; capabilities; foreign policy; national defense; security; socio-economic indexes.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto do Brasil (1995-2009)	p. 41
Gráfico 2 – Taxa de Variação Real do PIB do Brasil (1964-2009)	p. 42
Gráfico 3 – PIB <i>per capita</i> do Brasil (1995-2009)	p. 44
Gráfico 4 – Índice da Taxa de Câmbio Efetiva Real – IPCA (1995-2009)	p. 47
Gráfico 5 – Inflação Anual – IGP-DI (1980-2009)	p. 51
Gráfico 6 – Inflação Anual – IGP-DI (1995-2009)	p. 53
Gráfico 7 – Taxa de Juros Overnight/Selic (1995-2009)	p. 53
Gráfico 8 – Taxa de Desemprego nas Principais Regiões Metropolitanas (1995-2009)	p. 60
Gráfico 9 – Evolução da Desigualdade de Renda Familiar per Capita (1977-2006)	p. 61
Gráfico 10 – Evolução da Desigualdade de Renda (1995-2009)	p. 62
Gráfico 11 – Balança Comercial Brasileira (1995-2009)	p. 66
Gráfico 12 – Exportações por Fator Agregado – Valor (1995-2009)	p. 68
Gráfico 13 – Exportações por Fator Agregado – Participação (1995-2009)	p. 68
Gráfico A – A Evolução do PIB entre 1995 e 2009 em US\$ Correntes das Dez Maiores Economias do Mundo em 2009	p. 127
Gráfico B – A Evolução do PIB entre 1995 e 2009 em Paridade de Poder de Compra das Dez Maiores Economias do Mundo em 2009	p. 128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de Crescimento do PIB do Brasil – Média por Ano no Período	p. 42
Tabela 2 – Taxa de Crescimento do Investimento – Média por Ano no Período	p. 43
Tabela 3 – Inflação (variação % do IPCA) – Média por Ano no Período	p. 52
Tabela 4 – Crédito (em % do PIB) – Média por Ano no Período	p. 54
Tabela 5 – Resultado Primário do Setor Público Consolidado (em % do PIB)	p. 55
Tabela 6 – Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)	p. 56
Tabela 7 – Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (em % do PIB)	p. 58
Tabela 8 – Investimento Público (em % do PIB) – Média por Ano no Período	p. 59
Tabela 9 – Criação de Empregos com Carteira Assinada – Média por Ano no Período	p. 60
Tabela 10 – Recuperação Real do Salário Mínimo no Período em Relação ao Governo Anterior	p. 61
Tabela 11 - Valor Médio Real de cada Benefício Pago pelo INSS no Período	p. 61
Tabela 12 – Principais Parceiros de Exportação do Brasil	p. 70
Tabela 13 - Reservas Internacionais do Brasil	p. 79
Tabela 14 - Indicadores de Vulnerabilidade Externa	p. 81
Tabela 15 - Gastos Militares de Países Selecionados (em milhões de US\$ de 2008)	p. 109
Tabela 16 - Gastos Militares de Países Selecionados (em % do PIB)	p. 110
Tabela 17 – Gastos Militares do Brasil	p. 111
Tabela C – O Balanço de Pagamentos do Brasil (em milhões de US\$)	p. 129

LISTA DE SIGLAS

BCB – Banco Central do Brasil

CS – Conselho de Segurança

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público

END – Estratégia Nacional de Defesa

EPI – Economia Política Internacional

EUA – Estados Unidos da América

FAB – Força Aérea Brasileira

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE – Investimento Direto Externo

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IMF (ou FMI, na sigla em português) – International Monetary Fund

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MINUSTAH – United Nations Stabilisation Mission on Haiti

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

PII – Posição Internacional de Investimentos

PDN – Política de Defesa Nacional

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 13
1. EMBASAMENTO TEÓRICO	p. 17
1.1. A Perspectiva Realista das Relações Internacionais	p. 17
1.2. Brasil: uma Potência Média	p. 21
1.3. A Contribuição da Economia Política Internacional	p. 25
1.4. A Política Externa Brasileira – A Inserção Internacional do Brasil	p. 27
1.4.1. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	p. 27
1.4.2. O Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	p. 33
1.4.3. O Balanço dos Dois Governos	p. 36
1.5. As Relações Internacionais como Método de Análise: Conceitos e Indicadores	p. 36
2. PODER LATENTE: INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS	p. 41
2.1. Estrutura Econômica	p. 41
2.2. Estabilidade	p. 51
2.3. Desenvolvimento Social	p. 60
2.4. Inserção Produtiva e Comercial	p. 65
2.5. Inserção Financeira	p. 77
3. PODER EFETIVO: INDICADORES DE SEGURANÇA	p. 84
3.1. A Questão da Segurança Internacional na Realidade Brasileira	p. 84
3.2. Política de Defesa	p. 92
3.2.1. Política de Defesa Nacional (1996)	p. 93
3.2.2. Estratégia Nacional de Defesa (2008)	p. 99
3.3. Gastos Militares	p. 107
CONCLUSÃO	p. 118
REFERÊNCIAS	p. 121
ANEXOS	p. 127

INTRODUÇÃO

É perceptível a maior relevância brasileira no cenário internacional: são mais notáveis as participações em fóruns internacionais e é mais marcada a posição do país. Além disso, o Brasil é considerado um líder dos países emergentes nos diversos debates e um protagonista no cenário internacional, e o G-20 parece estar se tornando mais apto que o G-8 na resolução das questões que permeiam o sistema internacional. As projeções do Goldman Sachs colocam o Brasil, junto com Rússia, Índia e China, entre as *potências* do futuro. A mídia internacional também tem salientado a ascendência do país: a revista *The Economist* mostrou o Brasil decolando. Enfim, o Brasil está na moda.

A evolução da imagem do Brasil no exterior aponta para um incremento no poder político do Brasil no sistema internacional e motiva o estudo de quais indicadores evidenciam o aumento das capacidades do poder do país. Houve um importante avanço nas questões sócio-econômicas no Brasil e isso levou a uma maior relevância do país no cenário internacional. No entanto, apesar de isso poder ser considerado um avanço, não é o suficiente para o país ser potência, pois outros indicadores, como, por exemplo, os militares, precisam ser verificados.

O objetivo principal do trabalho é analisar e evidenciar, através do exame de indicadores sócio-econômicos e de segurança, a evolução das capacidades de poder do Brasil no período 1995-2009. O objetivo secundário é verificar a condição relativa de poder do Brasil. A hipótese principal é a de que houve aumento nas capacidades de poder do Brasil. A hipótese secundária afirma que o Brasil não ascendeu à condição de grande potência.

A análise das capacidades de poder tem por objetivo verificar se a política externa brasileira tem à sua disposição os meios necessários para a execução das intenções declaradas. A análise da política externa de fato e dos seus resultados práticos para a nação não é objetivo desse trabalho. Além disso, não é objetivo do trabalho elaborar um *ranking* mundial de poder político e verificar objetivamente em qual posição o Brasil se encontra. O trabalho visa a contribuir para o entendimento acerca da posição relativa do Brasil no cenário internacional de forma a melhor compreender a realidade nacional e a criar subsídio para o desenvolvimento de políticas públicas.

Não é abundante a literatura que analisa o Brasil sob o marco teórico realista no tema das capacidades de poder, já que esta orientação é mais comum em análises referentes a grandes potências, ou seja, países como Estados Unidos e China. Logo, a monografia poderia ajudar no incremento da pesquisa científica na área. Além disso, numa

perspectiva realista, faz sentido pretender medir o poder, seja de forma absoluta ou relativa – em relação a outros ou a períodos distintos. Isso se deve ao fato de esse cálculo fazer parte também das considerações dos tomadores de decisão em matéria de política externa.

Na perspectiva realista das Relações Internacionais, o poder pode ser definido de duas formas. Por um lado, o poder é entendido como um conjunto de ativos específicos e recursos militares à disposição de um Estado. Por outro, é a capacidade que um Estado possui de influenciar outro ou o sistema. A primeira definição se concentra nos meios, enquanto a segunda, nos resultados obtidos a partir do uso desses meios. No presente trabalho, utilizamos a definição centrada nos meios, ou seja, o poder é definido em função de capacidades.

O poder está dividido em latente e efetivo. As capacidades de poder, por sua vez, são todos os recursos materiais, humanos e morais utilizados na condução da política externa. O poder latente depende de ingredientes sócio-econômicos, enquanto o efetivo é função de capacidades militares. Para ser considerado uma grande potência, o Estado deve possuir ativos militares suficientes para colocar-se em guerra convencional completa contra o Estado mais poderoso do mundo (MEARSHEIMER, 2001).

O conceito de segurança é associado, normalmente, a ameaças de natureza militar vindas de fora das fronteiras de um Estado. Dessa forma, este necessita defender-se as detendo ou as atacando. No entanto, é preciso ampliar o conceito, de forma que ele abranja também outras vulnerabilidades – tanto internas quanto externas - que afetem o Estado e que podem enfraquecê-lo. No Terceiro Mundo, é preciso considerar, especialmente, as ameaças geradas internamente (SANTOS, 2004). A segurança internacional de um país depende, sobretudo, de suas condições políticas internas, por exemplo: do acerto e da solidez de suas instituições políticas, do estado de sua economia, do seu quadro social ou das formas de ocupação de seu próprio território (ALMINO, 2002).

Portanto, no campo da estratégia, a segurança e a defesa são fundamentais e não se restringem ao campo militar, mesmo que as Forças Armadas desempenhem papel essencial. A grande estratégia de um Estado não se limita somente à arte de se preparar para conflitos armados, planejando o uso de seus recursos e a disposição de suas tropas. Na perspectiva contemporânea, a estratégia abrange também as esferas política e econômica. No pós-Guerra Fria, ficou ainda mais difícil marginalizar estas questões (HEYE, 2008). A estratégia de segurança internacional do Brasil deve compreender, entre outros aspectos, investimentos na educação, soluções para os problemas de saúde da população, a consolidação das instituições políticas, medidas destinadas à redução das vulnerabilidades econômicas externas, à preservação da estabilidade econômica e ao alívio

das tensões sociais nas cidades e no campo, políticas de crescimento, de criação de empregos e de distribuição de renda. O Brasil tem a convicção de que a segurança política internacional passa pela segurança econômica, ou seja, de que a paz e a estabilidade mundiais são mais facilmente alcançáveis ao se vencerem os desafios colocados pelo desenvolvimento, ao se combaterem a miséria e as desigualdades econômicas internacionais (ALMINO, 2002).

O período 1995-2009, quando comparado ao imediatamente anterior, revela um expressivo contraste. Desde a década de 1970, o Brasil vinha enfrentando diversas crises que dificultavam a proposição de estratégias de longo prazo. A década de 1970 foi marcada pela crise da ordem de Bretton Woods e a peculiar resposta brasileira por meio do II PND, durante o qual se assiste à decorrada do nacional-desenvolvimentismo. Os anos 1980, por outro lado, foram caracterizados pela crise da dívida dos países periféricos e pela transferência de recursos ao exterior, cujo resultado foi a crescente desorganização da economia brasileira. A década de 1990 vivenciou a implantação de liberalização visando ao estabelecimento de um padrão de crescimento centrado numa nova inserção internacional e na redefinição do papel do Estado. As conseqüências imediatas foram a estabilidade inflacionária e o baixo dinamismo da economia (CARNEIRO, 2002). O trauma da crise econômica que atravessou a “década perdida” e a percepção de que o processo de substituição de importações havia esgotado suas possibilidades levaram à adoção de uma escala rígida de prioridades centradas na estabilidade da economia, fazendo com que diversas questões fossem postergadas, como ocorreu com o caso da defesa nacional. O equacionamento gradativo de questões domésticas abre espaço para que se pense a posição do Brasil no mundo.

Há uma inegável melhora dos fundamentos macroeconômicos brasileiros a partir de 2003, dada por uma série de fatores, entre os quais podemos citar: (i) melhora das relações de troca a favor de commodities; (ii) substituição dos saldos negativos em conta-corrente por superávits seqüenciais desde 2003; (iii) trajetória de acumulação de reservas internacionais, o que possibilitou resgate dos *bradies*, papéis vinculados à renegociação que se seguiu à moratória da dívida nos anos 1980, e antecipação do pagamento da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI); (iv) progressos fiscais, com manutenção de superávits primários, alongamento do perfil da dívida pública e eliminação de sua parcela indexada ao câmbio; (v) condução responsável da política monetária, com desinflação e redução gradual dos juros reais; e (vi) aceleração do crescimento econômico, com visíveis progressos sociais (BARROS e PEREIRA, 2008). Os fundamentos macroeconômicos do Brasil estão mais sólidos do que nunca (JANES, 2009).

Este trabalho está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão que o encerra. No primeiro capítulo, é apresentado o embasamento teórico que pautará toda a análise aqui realizada. A corrente realista – brevemente exposta na primeira sessão deste capítulo – é a que oferece a abordagem mais tradicional nas Relações Internacionais e o realismo ofensivo proposto por Mearsheimer (2001) é a teoria que melhor se adequará à idéia de medir o poder a partir dos recursos de um determinado Estado. Em seguida, são realizadas duas qualificações: por um lado, a perspectiva realista deve ser adaptada ao Brasil, o que é feito quando consideramos o país uma Potência Média; por outro lado, a Economia Política Internacional ajuda a melhor compreender a inserção do país no mundo globalizado. O capítulo se encerra com uma exposição dos principais conceitos utilizados ao longo deste trabalho e com a justificativa teórica dos indicadores que foram escolhidos para análise.

O segundo capítulo compreende o grupo de indicadores que constitui o poder latente de um Estado, ou seja, os sócio-econômicos, uma vez que Mearsheimer (2001) afirma que população e riqueza são as bases de poder de um país. Neste ponto, a análise alterna indicadores que demonstram poder – dimensão da economia, diversidade produtiva, inserção econômica internacional – e indicadores que evidenciam fraquezas – baixo dinamismo, inflação, endividamento, desigualdade social, vulnerabilidade externa.

O terceiro capítulo se refere ao poder efetivo e, portanto, aos indicadores de segurança. Essa análise compreende tanto o debate acerca da questão militar na realidade brasileira quanto a exposição da política de defesa e da estrutura dos gastos militares recentes. Procuramos evidenciar neste ponto que a “crise de identidade” dos militares dificulta o processo que transforma riqueza nacional em poder militar efetivo. É importante salientar ainda que todo estudo sobre a segurança do Brasil deve ter em mente o caráter dissuasório da política de defesa nacional.

1. EMBASAMENTO TEÓRICO

É da percepção dos dirigentes acerca das potencialidades do país que surgem as bases para a formulação da política externa – Paulo Nogueira Batista.

1.1. A Perspectiva Realista das Relações Internacionais

A corrente realista das Relações Internacionais afirma que criar um mundo pacífico seria desejável, mas não vê um modo fácil de escapar do severo mundo da competição securitária e da guerra. Os realistas são pessimistas quando se trata de política internacional e contrastam com os liberais neste ponto. Além disso, o realismo trata os Estados como os atores principais no sistema internacional e acredita que o comportamento das grandes potências é influenciado principalmente pelo ambiente externo, e não pelas suas características internas. Essa corrente sustenta que cálculos sobre poder dominam o pensamento dos Estados e que os Estados competem por poder entre si.

Segundo Aron (1986) “*poder* é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais” (p. 99), ou seja, é uma relação entre homens e não é, portanto, um valor absoluto, nem pode ser medida rigorosamente, devido à variedade de objetivos que persegue e meios que utiliza. O autor afirma que é preciso distinguir entre *potência defensiva* (a capacidade de uma unidade política de resistir à vontade de outra) e *potência ofensiva* (a capacidade de uma unidade política de impor a sua vontade); e entre os *recursos*, ou a *força militar da coletividade*, que podem ser avaliados objetivamente, e o *poder*, propriamente, que enquanto relação humana, não depende apenas de materiais e de instrumentos. É preciso distinguir também entre *política de força* e *política de poder*: a força – militar, econômica ou moral – difere do poder, que é a aplicação dessa força em circunstâncias e com objetivos determinados.

Aron (1986) chama de força potencial “o conjunto de recursos materiais, humanos e morais de que cada unidade dispõe *teoricamente*” (p. 101) e de *força real* “a parte desses recursos efetivamente utilizada para a condução da política externa, durante a guerra ou em tempos de paz” (p. 101). Segundo ele, na guerra, a *força real* se aproxima da *força militar* e em tempos de paz, a *força real* distingue-se da *força militar*, porque esta constitui apenas um dos instrumentos e a serviço da política externa. O autor propõe então três elementos fundamentais para analisar e classificar a força – potencial ou real:

em primeiro lugar, o *espaço* ocupado pelas unidades políticas; depois, os *recursos materiais* disponíveis e o *conhecimento* que permite transformá-los em armas, o número de homens e a arte de transformá-los em soldados (ou ainda, a *quantidade e a qualidade dos combatentes e dos seus instrumentos*); por fim, a *capacidade de ação coletiva*, que engloba a organização do exército, a disciplina dos combatentes, a qualidade do comando civil e militar, na guerra e na paz, a solidariedade dos cidadãos (ARON, 1986, p. 107).

O autor admite também que, em tempos de paz, os Estados praticam uma diplomacia que implica o uso de procedimentos econômicos, políticos e psicológicos; de meios violentos e semiviolentos, de acordo com o que é considerado legítimo pela ordem internacional.

A diplomacia sem meios de pressão econômica ou política, sem violência simbólica [‘diplomacia das canhoneiras’] ou clandestina [redes terroristas], será pura persuasão – e talvez não exista. Mesmo a diplomacia pura insinua, ainda que de modo implícito, que poderia exercer pressão com outros meios, se se decidisse a isso (ARON, 1986, p. 115).

O autor alerta, no entanto, que a diplomacia não deve produzir o mesmo efeito que a guerra, uma vez que a primeira não se limita a consignar os resultados que teria a segunda. Isso ocorre porque, em primeiro lugar, os negociadores não podem avaliar corretamente o poder relativo de cada Estado. Em segundo lugar, os argumentos, de fato ou de direito, não podem deixar de influenciar os negociadores. A idéia do general De Gaulle de que “cada nação receberá o que lhe couber de acordo com os feitos das suas armas”, só é verdade, segundo Aron (1986) a longo prazo e num sentido vago.

Morgenthau (2003) afirma que a política internacional consiste na luta pelo poder e que este constitui sempre o objetivo imediato. “A política, tanto no âmbito nacional como no internacional, consiste em uma luta pelo poder, modificada somente pelas distintas condições sob as quais essa luta tem lugar nas esferas nacional e internacional” (MORGENTHAU, 2003, p. 64). Ele afirma também que nem toda ação que o país desenvolva com respeito a outro será de natureza política. A política internacional constitui somente um dos tipos de atividade com que uma nação pode participar da cena internacional – outros tipos são as atividades legais, econômicas, humanitárias e culturais. No entanto, políticas econômicas, financeiras, territoriais ou militares podem ser meios utilizados pela política internacional, com a finalidade de controlar as políticas de outra

nação. Por isso é preciso distinguir entre políticas que são adotadas por seu próprio mérito e políticas que constituem parte dos instrumentos de uma orientação política.

Este autor caracteriza o poder político como uma relação de controle entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido. Além disso, assim como Aron, ele distingue poder e força, entendida como exercício concreto da violência física. Morgenthau afirma que a ameaça da violência é um elemento da política ao contrário da violência propriamente dita, que constitui uma abdicação do poder político em favor por poder militar.

Morgenthau alerta para a falácia desenvolvida pela “ciência da paz moderna”, que ganhou força no início do século XX. No embalo das grandes descobertas que solucionavam os problemas de ordem natural, a ciência pretendia conter em si mesma todos os elementos necessários para a obtenção da cooperação harmoniosa de toda a humanidade.

Nossa era prossegue na busca permanente da pedra filosofal, isto é, a fórmula mágica que, aplicada mecanicamente, produzirá o resultado almejado e, desse modo, substituirá as incertezas e os riscos da ação política pela certeza do cálculo racional. Contudo, o que querem os perseguidores da fórmula mágica é simples, racional e mecânico; aquilo com que eles têm de lidar é complicado, irracional e incalculável (MORGENTHAU, 2003, p. 77).

A obra de Morgenthau é o maior exemplo do chamado realismo da natureza humana, ou realismo clássico. Essa corrente de pensamento é baseada na suposição de que os Estados são conduzidos por seres humanos que possuem ‘desejo por poder’ e, por isso, os Estados têm um apetite insaciável por poder. Dessa forma, os Estados buscam constantemente por oportunidade para tomar a ofensiva e dominar outros Estados. A principal força motriz da política internacional é o desejo por poder inerente a cada Estado no sistema, e ela impulsiona cada um deles a lutar pela supremacia.

A idéia de que a política não se aplica a todas as atividades do Estado, mas àquelas que envolvem conflito de poder, já havia sido exposta por Carr (2001). Este autor também era crítico ao pressuposto da eliminação da força na política e afirmava que, “no relativamente bem ordenado mundo do liberalismo do século dezanove, formas mais sutis de coerção ocultaram dos observadores menos perspicazes as maquinações contínuas, embora silenciosas, do poder político” (CARR, 2001, p. 136).

Mearsheimer (2001) pertence à corrente do realismo ofensivo e busca explicar a luta pelo poder de outra maneira. Segundo ele, as grandes potências temem umas a outras e sempre lutam entre si pelo poder. O objetivo primordial de cada Estado é maximizar a sua

quota de poder mundial, o que significa ganhar poder à custa de outro. No limite, os países pretendem ser hegemônicos – ou seja, a única grande potência no sistema. Ele afirma que as potências estão interessadas principalmente em descobrir como sobreviver e percebem que o poder é a chave para isso. Conseqüentemente, as potências buscam mais poder para maximizar as suas chances de sobrevivência.

As grandes potências raramente estão satisfeitas com a distribuição de poder e quase sempre têm intenções revisionistas – elas estão dispostas a procurar por oportunidades de alterar a distribuição de poder no mundo em seu favor e irão capturar essas oportunidades se elas tiverem as capacidades necessárias para tanto e pensarem que isso pode ser feito a um custo razoável. Esse comportamento ofensivo é resultado da estrutura do sistema internacional, que força os Estados que buscam apenas estar seguros a agir agressivamente em direção aos outros. Segundo Mearsheimer (2001) a segurança exige comportamento agressivo.

O realismo ofensivo supõe que o sistema internacional molda fortemente o comportamento dos Estados. Fatores estruturais tais como a anarquia e a distribuição de poder são o que mais importa para explicar a política internacional. A teoria presta pouca atenção em indivíduos ou considerações políticas domésticas como a ideologia. Ela tende a tratar os Estados como caixas pretas ou *'billiard balls'* (MEARSHEIMER, 2001, p. 10-11).

É importante diferenciar o realismo ofensivo do defensivo. Ambos afirmam que os Estados desejam apenas sobreviver e que a estrutura do sistema internacional força as grandes potências a observar cuidadosamente o equilíbrio de poder vigente. No entanto, enquanto a agressividade marca o comportamento das grandes potências na perspectiva de Mearsheimer, o realismo defensivo, cujo principal expoente é Kenneth Waltz, afirma que a anarquia encoraja os Estados a se comportar defensivamente e a manter, ao invés de perturbar, o equilíbrio de poder.

Mearsheimer (2001) identifica as grandes potências de acordo com a sua capacidade militar relativa. Segundo ele, para ser qualificado como uma grande potência, um Estado deve ter ativos militares suficientes para colocar-se em guerra convencional completa contra o Estado mais poderoso no mundo. O candidato não precisa ter a capacidade de derrotar o Estado líder, mas precisa ter uma perspectiva razoável de transformar o conflito em uma guerra de atrito que deixe o Estado dominante seriamente enfraquecido, mesmo se o Estado dominante em última análise ganhar a guerra.

Para este autor, o poder é baseado nas capacidades materiais particulares e a balança de poder é função dos ativos tangíveis. Há, além disso, dois tipos de poder: o latente – que se refere aos ingredientes sócio-econômicos relacionados à construção de capacidade militar e é baseado principalmente em riqueza e população – e o efetivo – que é função, segundo Mearsheimer, do poder militar do Estado e de como ele se compara ao poder das forças rivais. Ele salienta, no entanto, que riqueza e poder militar, apesar de conectados, não são sinônimos e que a primeira não pode ser usada como medida substituta do segundo. O autor define poder como ativos específicos ou recursos materiais que estão disponíveis para o Estado. Ele afirma, porém que o equilíbrio de poder internacional não é resultado apenas do sucesso militar, uma vez que fatores não-materiais como a estratégia podem prover um combatente com uma vantagem decisiva.

1.2. Brasil: uma Potência Média

Tendo em vista os movimentos ocorridos no sistema internacional ao longo dos anos 80, principalmente o reordenamento econômico e o fim da Guerra Fria, Sennes (2003) realiza um esforço no sentido de explicar as mudanças ocorridas na matriz da Política Externa Brasileira. Ele trabalha com a noção de que

O país não foi apenas obrigado a abandonar uma série de pressupostos, estratégias de ação, tipos de alinhamentos, argumentos e o estilo de sua ação diplomática. Foi também capaz de reestruturar, de forma consciente e articulada, uma nova matriz de política externa, que surgirá no final dos anos 80 e início dos anos 90, ainda que de maneira inacabada (SENNES, 2003, p. 11).

Para o autor, o elemento de maior relevância na utilização do conceito de Potência Média e de país recém-industrializado é “menu de opções estratégicas disponível para os países dessa categoria, uma vez considerados seu tipo de inserção internacional e suas restrições de capacidade de barganha” (SENNES, 2003, p. 12-13). Sennes buscará enquadrar o Brasil em na categoria de país intermediário. Há, no entanto, uma multiplicidade de conceitos que tenta explicar esse grupo específico dentro do sistema internacional “que, ao se diferenciar das Grandes Potências mundiais, não se confunde com a massa de países pequenos ou pouco expressivos nesse sistema” (SENNES, 2003, p. 17). O autor realiza,

então, uma revisão dos principais autores¹ que procuraram estudar estes países de forma a construir o conceito que aplicará ao Brasil.

Segundo Sennes, “uma das linhas de pesquisa que tratou de identificar e classificar as Potências Médias no sistema internacional foi a da ‘avaliação das capacidades’ ou ‘avaliação do poder perceptível’, baseada numa hierarquia de poder internacional” (2003, p. 17). Nesta linha, se destacam os autores Ronald Schneider e Wayne Selcher, que baseiam suas análises em levantamentos estatísticos de uma gama de recursos que influem diretamente na capacitação do poder externo dos países. Para eles, “Potências Médias são, portanto, os países que se encontram na faixa intermediária de recursos disponíveis, ou seja, ‘Estados cujas capacidades e compromissos internos permitem-lhe desempenhar apenas papéis restritos e cuidadosamente escolhidos e assumir iniciativas modestas fora de sua própria região” (SENNES, 2003, p. 18). Este método de análise apresenta, no entanto, alguns problemas: (1) não é possível supor que todos os recursos serão convertidos para fins de política exterior; e (2) condições intangíveis como fatores históricos, alinhamentos políticos e opções estratégicas são colocados em segundo plano. O método falha, portanto, na consideração sobre a real viabilidade política desses países de transformar capacidade de poder em poder real.

Já Bernard Wood se propõe, segundo Sennes, a trabalhar a especificidade da ação internacional dos países que ocupam a faixa intermediária no sistema internacional.

Sua premissa básica é de que as Potências Médias, dada sua condição de países intermediários quanto à capacidade de ação internacional, teriam um especial interesse em buscar a cooperação como a melhor forma de se contrapor às ações quase sempre coercitivas e unilaterais das Grandes Potências, pois a estruturação oligopolista do sistema internacional, baseada nos interesses dessas últimas, tende a, sistematicamente, prejudicar as primeiras (SENNES, 2003, p. 19).

A importância das inserções regionais desses países é enfatizada por David Meyers, que associa Potência Média a país hegemônico ou aspirante a hegemônico no plano regional. Ele parte das pretensões hegemônicas de um Estado-membro de um sistema para interpretar as dinâmicas regionais, mas considera que este Estado deve ser ao menos intermediário no ranking mundial. O autor assume, portanto, “um ponto de vista em que a condição internacional global de uma Potência Média torna-se apenas acessória da sua inserção regional” (SENNES, 2003, p. 20).

¹ É pertinente incluir aqui a revisão elaborada por Sennes (2003) já que este autor teve acesso a referências não facilmente disponíveis ao estudante brasileiro.

Osterud inicia seu estudo com aferições empíricas de poder (análise de capacidades), mas levanta em seguida alguns problemas desta abordagem. Segundo ele, (1) a avaliação estatística esconde as noções de ambição dos países; (2) os limites de cada categoria de países são arbitrários; e (3) os países podem cumprir funções que vão além de suas capacidades definidas estatisticamente. O autor sugere então que as noções de hierarquia de poder incorporem modelos e características de comportamento internacional. Segundo Sennes (2003) “(...) Osterud, com definições próximas da geopolítica, busca fazer um cruzamento de condições políticas, sócio-econômicas e geográficas para determinar o sentido de Grande Potência Regional” (p. 21). Osterud, assim como Meyers, definirá que, ainda que o principal eixo de ação da Grande Potência Regional permaneça sendo o regional, é necessária a presença significativa do país no sistema internacional.

Keohane sugere uma classificação quaternária dos países com base em suas capacidades de influenciar o sistema internacional:

aos países que possuem grande capacidade de determinar os rumos e moldar a ordem internacional, Keohane denomina *system-determining states*. A categoria secundária seria a dos *system-influencing states* que, apesar de não serem capazes de individualmente determinar o ordenamento internacional, conseguem exercer significativa influência nos seus rumos. Os *system-affecting states* seriam aqueles que, não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, o fazem através da articulação de alianças e ações coletivas nos âmbitos regional e global. E, por último, àqueles Estados que de tão pequenos não exercem direta ou indiretamente influência no sistema designa *system-ineffectual states* (SENNES, 2003, p. 22).

Segundo Keohane, o lugar que o país ocupa no sistema internacional é um grande determinante de seus comportamentos e de suas estratégias, uma vez que os líderes dos países, consciente ou inconscientemente, também procuram classificar suas próprias nações antes de traçarem suas estratégias internacionais.

O objetivo do trabalho de Holbraad é identificar o padrão de comportamento e o papel internacional das Potências Médias e apontar em qual tipo de ordenamento internacional as Potências Médias logram atingir maiores níveis de importância e de liberdade de ação. Para definir Potências Médias, ele parte do recolhimento de dados empíricos gerais que possam representar de algum modo a capacidade de ação externa dos países, assim como Schneider, Selcher e Osterud. No entanto, Holbraad se aproxima mais de Osterud e propõe o cruzamento destes dados com a definição, com base em dados geográficos e históricos, dos sistemas regionais e de seus principais atores. Por fim, Holbraad, analogamente a Osterud e Meyers, chama a atenção para a necessidade de se

considerar a dupla inserção – regional e global – das Potências Médias. Sennes (2003) salienta que

Holbraad acentua ainda o fato de que a forma de participação internacional das Potências Médias não pode ser entendida a partir dos instrumentos de análise normalmente utilizados para examinar as Grandes Potências, pois as variáveis, os recursos e as dinâmicas em que estão envolvidas as Potências Médias são de natureza distinta (p. 23-24).

Sennes conclui que

o traço, portanto, mais marcante desta revisão, ainda que em proporções e combinações distintas, é a característica recorrente das Potências Médias ocupando, de um lado, uma posição intermediária no sistema internacional global com sua conseqüente condição de system-affecting states e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. É na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacam como atores relevantes, atuantes e estruturadores do sistema internacional (...) (2003, p. 25).

Sennes (2003) propõe que, para analisar as Potências Médias, é preciso, primeiramente, verificar o grau de presença internacional do país estudado, o que exige a ponderação de um “conjunto mínimo de dados empíricos acerca de sua presença física, econômica, populacional, comercial, diplomática e militar relativos aos demais atores do sistema internacional” (p. 30), mas também implica a análise da sua capacidade de ação regional e supra-regional. Em segundo lugar, se faz necessário realizar a verificação do peso e da efetividade da presença do país no sistema regional em que está inserido. A condição de dupla inserção – regional e global – será, portanto, um dos elementos chave a ser considerado por este autor. Além disso, é característica das Potências Médias a “tendência a compor um quadro acentuadamente variado de estratégias internacionais” (SENNE, 2003, p. 31), pois a multiplicidade deriva da “condição simultânea de vulnerabilidade e de autonomia que esses países tendem a demonstrar” (SENNE, 2003, p. 31).

Sennes (2003) identifica também os padrões de comportamento das Potências Médias. Como já foi exposto acima, as Potências Médias tendem a atuar em fóruns multilaterais a estabelecer relações bilaterais e a buscar alianças e ações coletivas, costumando expressar maior interesse em alcançar seus objetivos nacionais através de negociações multilaterais. No âmbito bilateral, as Potências Médias procuram se manter livres da influência das Grandes Potências, tanto nos seus assuntos internos quanto nos

regionais. Em relação às Pequenas Potências, pertencentes ao sistema regional ou não, o comportamento é contrário: a tendência das Potências Médias é a de buscar exercer ao máximo sua capacidade de influência e suas relações vantajosas. Já nas relações regionais, o comportamento é o de agir como Potência Regional hegemônica, já que “o âmbito regional é considerado como o espaço preferencial do engajamento política internacional das Potências Médias e a arena em que vêm mais diretamente envolvidos seus interesses” (SENNES, 2003, p. 32).

1.3. A Contribuição da Economia Política Internacional

Desde o fim da Guerra Fria, a globalização tem sido, segundo Gilpin (2001), a característica mais notável dos assuntos econômicos internacionais e, em grande medida, dos assuntos políticos também. A globalização e a crescente interdependência econômica entre as economias nacionais são, de fato, muito importantes. O autor salienta, contudo, que a globalização não é tão extensa nas suas conseqüências (negativas ou positivas) quanto muitos afirmam ser. Gilpin (2001) defende que “este ainda é um mundo no qual políticas nacionais e economias domésticas são os principais determinantes dos assuntos econômicos” (p. 3).

Gilpin (2001) aponta então algumas das características da globalização econômica: crescimento do comércio em ritmo mais intenso que o crescimento da produção, crescimento significativo do comércio de serviços, aumento do número de produtos comercializáveis, crescimento da competição internacional, diminuição das barreiras ao comércio. Do ponto de vista financeiro, são notáveis a desregulamentação financeira e a criação de novos instrumentos financeiros. O autor destaca que

esta revolução financeira conectou economias nacionais muito mais rigorosamente umas com as outras e aumentou o capital disponível para os países em desenvolvimento. Como muitos desses fluxos financeiros são de curto prazo, altamente voláteis e especulativos, as finanças internacionais se tornaram o aspecto mais instável da economia capitalista global (p. 7).

A globalização, manifestada na interdependência financeira e no caráter instável dos fluxos monetários, acabou sendo responsabilizada pela maioria dos problemas econômicos e políticos do mundo. Gilpin (2001) alerta, no entanto, que esta idéia é notoriamente falsa ou grandemente exagerada. Segundo ele,

outros fatores tais como desenvolvimentos tecnológicos e políticas nacionais imprudentes são muito mais importantes que a globalização como causas de muitos, senão de todos, os problemas pela qual a globalização é responsabilizada. (...) apesar de a globalização ser uma característica importante da economia internacional que modificou vários aspectos da economia política internacional, o fato é que a globalização não é tão penetrante, extensa ou significativa quanto muitos nos fizeram acreditar (p. 9-10).

É importante notar que, apesar da crescente importância do mercado, a atividade econômica é determinada, fundamentalmente, não apenas pelos mercados e suas prescrições econômicas técnicas, mas também pelas normas, valores e interesses do sistema social e político em que a atividade econômica está incorporada.

A natureza da economia global será fortemente afetada pelos interesses securitários e políticos das potências econômicas dominantes (...). É altamente improvável que estas potências deixem a distribuição do produto econômico global e o impacto das forças econômicas nos seus interesses nacionais inteiramente a cargo do mercado. Tanto a eficiência econômica quanto as ambições nacionais são forças motrizes na economia global do século XXI (GILPIN, 2001, p. 12).

A Economia Política Internacional reconhece como atores importantes os Estados, as firmas multinacionais e as organizações internacionais. Mesmo "(...) numa economia global altamente integrada, os Estados continuam a usar o seu poder e a implementar políticas para canalizar as forças econômicas de forma favorável aos seus interesses nacionais e aos interesses de seus cidadãos" (GILPIN, 2001, p. 21). É central para a EPI reconhecer que a economia mundial tem um impacto considerável sobre o poder e a autonomia política das sociedades nacionais. É importante também perceber o papel das instituições e dos regimes internacionais que governam os mercados e as atividades econômicas internacionais, já que podem afetar significativamente a distribuição dos ganhos oriundos da atividade econômica e a autonomia política e econômica dos Estados. A Economia Política Internacional evidencia, portanto, "o conflito permanente entre a crescente interdependência da economia internacional e o desejo dos Estados de manter sua independência econômica e sua autonomia política" (GILPIN, 2001, p. 80).

1.4. A Política Externa Brasileira – A Inserção Internacional do Brasil

Nos últimos quinze anos, a estabilidade macroeconômica, a redução da pobreza e a redução da vulnerabilidade externa conferiram ao Brasil as bases para o aumento da relevância do país no cenário internacional. No entanto, a inserção internacional não se dá apenas a partir de fundamentos materiais, mas também de decisões e estratégias de ação definidas pelos formuladores de políticas públicas. Faz-se necessário, portanto, analisar como os últimos dois governos percebiam a ordem internacional e as possibilidades de movimentos do país, além de evidenciar o modelo de inserção internacional de cada um, quais medidas pretendiam adotar para intensificá-la ou modificá-la e quais os impactos da esfera internacional para o desenvolvimento interno do Brasil.

1.4.1. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O presidente Fernando Henrique Cardoso demonstrava certo conformismo com a ordem internacional em 1996 ao afirmar, na Conferência “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento” realizada no México, que

Durante décadas, os países em desenvolvimento tentaram influenciar, sem grande êxito (...) a construção de uma nova ordem econômica internacional. A verdade é que, um tanto à sua revelia, essa nova ordem já estava sendo forjada e hoje atende pelo nome de globalização (OLIVEIRA, 2010, p. 33).

Ainda na mesma ocasião, o presidente ressaltou as limitações que a globalização impõe à atuação soberana dos Estados. Não era possível, segundo ele, escolher estratégias diferenciadas de desenvolvimento ou adotar políticas econômicas heterodoxas, pois os mercados de capitais estariam sempre vigiando e qualquer medida que contrariasse os interesses dos investidores teria como consequência a fuga de capitais. O interesse nacional somente seria perseguido, portanto, após a observância destes condicionantes.

Também não era possível adotar uma postura de independência em relação ao processo da globalização. Já no discurso de posse, em 1995, o presidente manifesta a percepção de que a inserção internacional do país, no período posterior à Guerra Fria,

Não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas, sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de crescer e gerar empregos, a base

tecnológica, a participação no comércio internacional – e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis (OLIVEIRA, 2010, p. 13).

Isto significa, portanto, que a inserção do país deveria passar pelo atendimento ao receituário neoliberal, resultado do processo de globalização, no qual, em última instância, o Brasil, como país em desenvolvimento, havia participado apenas marginalmente. Para se beneficiar com a globalização e crescer economicamente de forma sustentável, é preciso, portanto, integrar a economia nacional aos padrões de produção e competitividade mundiais. FHC também afirma que acredita

Que o Brasil tem um lugar reservado entre os países bem-sucedidos do planeta, no próximo século. E estou convencido de que os únicos obstáculos importantes que nós enfrentaremos para ocupar esse lugar vêm dos nossos desequilíbrios internos – das desigualdades extremas entre regiões e grupos sociais (OLIVEIRA, 2010, p. 14-15).

Tal idéia demonstra que, no entendimento do presidente, são as escolhas políticas internas, e não a distribuição internacional de poder ou as instituições internacionais, que condicionam a falta de relevância do Brasil na construção da nova ordem internacional. O Ministro das Relações Exteriores possui uma linha de raciocínio semelhante e, ao discursar sobre a diplomacia brasileira, afirma que,

Objetivamente, a continuada melhoria da inserção internacional do Brasil, nos rumos e no ritmo que se vem processando, especialmente com o Plano Real e as reformas empreendidas pelo governo, dependerá da continuidade das políticas de estabilização, abertura econômica, desestatização, retomada do crescimento e reforma social (LAMPREIA, 1999, p. 67).

Amado Cervo (CERVO e BUENO, 2008) afirma que o Brasil desistiu de fazer política internacional própria e aplicou as duas gerações de reformas sugeridas pelo chamado Consenso de Washington. Na primeira fase, implementou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios, privatizou empresas públicas, vendeu-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Na segunda fase, realizou reformas buscando uma estrutura regulatória estável e a transparência dos gastos públicos. O autor é crítico à postura neoliberal adotada pelos governos na década de 1990 e afirma que

As duas ondas de reformas exigidas da América Latina pelos Estados Unidos e pelos órgãos financeiros internacionais, Banco Mundial e FMI,

denominadas de boa governabilidade, deveriam resultar em regras e instituições favoráveis à expansão das empresas privadas transnacionais na região. A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia de mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória (CERVO e BUENO, 2008, p. 459).

Segundo este autor, há três paradigmas presentes na transição do século XX para o século XXI no Brasil: (1) o *Estado desenvolvimentista*, que reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior e que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional; (2) o *Estado normal*, que é subserviente, destrutivo e regressivo; e (3) o *Estado logístico*, que transfere à sociedade as responsabilidades empreendedoras e ajuda-a a operar no exterior, equilibrando “os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado” (CERVO e BUENO, 2008, p. 457). A indefinição oriunda da coexistência paradigmática a partir de 1990 teria levado “à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico.” (CERVO e BUENO, 2008, p. 457-458).

Maria Regina Soares Lima (*apud* SENNES, 2003, p. 29) possui uma postura diferente e afirma que a adoção, por parte de países recém-industrializados, de mais de uma estratégia externa, no mesmo campo de ação ou em distintos campos, não é derivada da falta de coerência da política externa, mas de suas condições estruturais disformes (p. 29). Segundo ela

A necessidade de adotar uma multiplicidade de estratégias externas seria derivada do jogo cruzado de pressões que os países recém-industrializados sofrem em diversos campos do sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder, gerando capacidades e vulnerabilidades variadas de acordo com o campo de ação (*apud* SENNES, 2003, p. 29)

O presidente FHC também reconheceu que a globalização pode trazer efeitos dramáticos, diante dos quais não podemos ser passivos. Ele afirma que é preciso

refletir sobre como a globalização (...) pode ser orientada para atender à demanda por equidade clamada pelos 4/5 da humanidade que padecem sob os efeitos da miséria e da doença. Como reinventar o sentido de comunidade no plano internacional, para evitar a exclusão social e a marginalização? Como reforçar a responsabilidade social das elites culturais e econômicas? (OLIVEIRA, 2010, p. 39).

Percebe-se, através da fala do presidente, um tom de urgência quando se trata da necessidade de solucionar os problemas ligados à desigualdade. Ele afirma que “a definição de estratégias nacionais precisas para combater esses males é absolutamente necessária e urgente” (OLIVEIRA, 2010, p. 36) e que “este país vai dar certo” (OLIVEIRA, 2010, p. 10). No discurso de posse, FHC afirma que a justiça social será a meta número um de seu governo, pois ele acredita que o Brasil não é um país subdesenvolvido, mas um país desigual. No entanto, esta meta está ligada a outras duas: a manutenção da democracia e a estabilidade da economia. Nas palavras do Chanceler Lampreia,

o Brasil depende de uma melhoria sensível e sustentada dos seus indicadores sociais para consolidar a sua democracia e estabilizar sua sociedade, além de melhorar o seu desempenho econômico. Estes anos serão decisivos para marcar essa mudança qualitativa no projeto de desenvolvimento brasileiro: crescer levando em conta a dimensão social (LAMPREIA, 1999, p. 68).

O papel do Estado na era da globalização seria criar e sustentar condições estruturais de competitividade em escala global. O modelo de gestão operado por FHC previa a transformação do Estado a fim de torná-lo mais eficiente, evitar o desperdício e prestar serviços de melhor qualidade à população.

Deixa de ser o Estado faz-de-conta-que-faz-tudo; mas continua a ser o instrumento fundamental para garantir serviços para a população mais pobre, gerar as condições para o aumento da produção e assegurar os direitos básicos de todos (OLIVEIRA, 2010, p. 46-47).

Fica claro que a atuação do governo deveria ser orientada para o bem-estar da população. No entanto, a observância das condições que atraem investimentos externos ao país priva o Estado de soberania na formulação de suas políticas macroeconômicas, fazendo com que a dita prioridade de justiça social seja, na verdade, colocada em segundo plano. Era preciso conciliar responsabilidade monetária e fiscal e compromisso social; busca-se um equilíbrio ótimo entre Estado e mercado; entre equidade e eficiência. Muda, portanto, o padrão de ação do Estado, devido, em parte, à necessidade de disciplina fiscal e de austeridade dos gastos públicos. André Silva (2009) avalia que a matriz neoliberal efetivamente teve influência decisiva sobre a política externa do governo FHC e que houve “uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o Governo vinha praticando internamente” (SILVA, 2009, p. 126).

Há uma mudança, porém, na visão do presidente acerca da globalização, quando, em 2001, durante o seu segundo mandato, ele afirma que “somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas. (...) A vida há de prevalecer sobre os interesses materiais” (OLIVEIRA, 2010, p. 68). Parece haver, após a crise de 1999 e a desvalorização do Real, uma preocupação mais intensa com a situação interna do país, mas sempre afirmando a opção brasileira pelo mercado como fonte primeira de regulação da economia. A proposta era de substituir a globalização assimétrica pela globalização solidária ao incorporar a dimensão da justiça. O presidente também passa a responsabilizar a volatilidade dos fluxos de capitais e afirmar que é preciso controlá-los. Cervo (2008) constata, entretanto, que, quando as crises financeiras abalaram as economias que haviam atendido às exigências dos países avançados quanto à liberalização dos fluxos de capitais e à abertura dos sistemas financeiro e empresarial a sua penetração, “o G7, apenas de leve, cogitou a possibilidade de introduzir controles ou salvaguardas para os efeitos predatórios dos capitais especulativos” (CERVO e BUENO, 2008, p. 475). A inflexão na política externa coloca no centro a idéia da “globalização assimétrica” e recupera o “discurso de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder” (SILVA, 2009, p. 127).

Celso Lafer, Ministro das Relações Exteriores no final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, afirmava que, para conceber a política externa como uma política pública voltada ao tema do desenvolvimento, era preciso criar uma “autonomia possível pelo relativo distanciamento em relação ao mundo”, através da participação ativa na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial. Segundo ele,

(...) os interesses específicos do país estão, mais do que nunca, atrelados aos seus interesses gerais na dinâmica do funcionamento da ordem mundial. (...) Esta (a política externa) se traduz em obter no eixo assimétrico das relações internacionais do Brasil um papel na elaboração e aplicação das normas e das pautas de conduta que regem os grandes problemas mundiais, que tradicionalmente as grandes potências buscam avocar e, na medida do possível, exercer com exclusividade (LAFER, 2000, p. 263).

Quanto ao papel do Brasil no mundo, este deveria contribuir no debate da “nova agenda”. O fim da Guerra Fria e a globalização teriam posto fim às ideologias e colocado em segundo plano a busca pelo poder, já que havia uma potência vencedora que não podia ser contestada. Segundo FHC, “o fim da Guerra Fria liberou a agenda internacional das tensões geradas pelo conflito ideológico e propiciou crescente convergência de valores em torno da democracia, da liberdade econômica e da justiça social” (OLIVEIRA, 2010, p. 20). Os novos

temas são comércio, tecnologia, meio ambiente, combate ao crime organizado, educação e saúde. O Brasil deveria, então, assumir um papel ativo na modulação de uma ordem mais imune ao dogmatismo e à exclusão e se propor a lutar por uma nova ordem mundial que “reflita um contrato entre nações realmente livres, e não apenas o domínio de uns Estados sobre outros, de uns mercados sobre outros” (OLIVEIRA, 2010, p. 64). No entanto, isso exige, segundo o presidente, ousadia. Lafer afirma a necessidade de participação do Brasil, devido à “capacidade do Brasil de, como potência média de escala continental e de relevância regional, articular consensos entre grandes e pequenos e trabalhar pela possibilidade da harmonia” (LAFER, 2000, p. 264) e ao fato “de ser o Brasil um país relevante para a tessitura da ordem mundial e apto para articular consensos porque não é um *monster country* assustador, como os seus congêneres” (LAFER, 2000, p. 264).

Surge, neste momento, a proposta de democratizar as relações internacionais. Ao se referir ao G-8, FHC afirma que “já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes” (OLIVEIRA, 2010, p. 70). A solidariedade também é ressaltada como necessária, para tornar a globalização mais humana: da mesma forma que se busca a justiça social internamente, é preciso cooperar para eliminar as desigualdades entre os países e dentro de cada um deles. Segundo Cervo, “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade” (CERVO e BUENO, 2008, p. 463). A escolha pelos foros multilaterais se deu, segundo Celso Lafer, porque

estes são para o Brasil, pelo jogo das alianças de geometria variável, possibilitadas por um mundo de polaridades indefinidas, o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio (LAFER, 2000, p. 264).

Este é, segundo Sennes (2003), o padrão de comportamento das Potências Médias, que “tendem a atuar nos fóruns multilaterais e suportar instituições internacionais a estabelecer relações bilaterais que envolvam as Grandes Potências” (p. 31). Essa tendência se explica pelos atributos das organizações internacionais: igualdade formal entre os membros, segurança potencial e possibilidade de restringir a ação das Grandes Potências. Sennes também prevê a tendência das Potências Médias de “buscar alianças e ações coletivas para viabilizar o acúmulo de poder necessário e se fazer presentes no cenário

internacional” (SENNES, 2003, p. 32). Dessa forma, a trajetória rumo ao desenvolvimento se daria não pelo confronto no sistema internacional, mas pela participação brasileira na construção de regras e instituições internacionais. A nova lógica afirmava que o Brasil deveria se adaptar aos regimes internacionais e buscar a “autonomia pela participação”.

1.4.2. Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

A palavra-chave do Governo Lula é “mudança”. Ele afirmou, em seu discurso de posse em 2003, que

chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 28).

O presidente prosseguiu, dizendo que o país deve afirmar sua presença soberana e criativa no mundo e que “a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 39). O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, resumiu, afirmando que

coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 50-51).

Fica evidente que a inserção internacional será ativa e afinada aos interesses nacionais. Esta modificação se dá devido ao fato de que a percepção acerca da globalização mudou. Celso Amorim constatou que “passada a ilusão de que o fim da Guerra Fria traria uma era de crescente paz e desenvolvimento, somos forçados a constatar que vivemos um momento de grande instabilidade” (BRASIL, 2007, p. 33). Faz-se necessário, então, reconhecer as potencialidades do país e atuar de forma que os interesses nacionais sejam atingidos.

O principal tema tratado pela política externa seria, portanto, o desenvolvimento nacional. Apesar da preocupação com as questões sociais – a segurança alimentar é definida como prioridade do governo –, a estabilidade econômica é considerada vital, e o combate à inflação não será descuidado. Para atingir seus objetivos, a ação do país será global e procurará construir “uma ordem mundial mais pacífica e solidária, com desenvolvimento e justiça social” (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 16). Segundo Amado Cervo (2008), “o Brasil evolui no século XXI no sentido de tornar-se um país globalista. (...) O brasileiro corresponde ao globalismo industrialista, marcado por dois traços essenciais: o multilateralismo da reciprocidade e a internacionalização econômica” (CERVO e BUENO, 2008, p. 495-496). Além disso, é “essencial em todos esses foros (...) preservar os espaços de flexibilidade para nossas políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico” (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 39-40). O principal meio será, no entanto, as negociações comerciais, nas quais a “busca de vantagens concretas, sem constrangimento de nos apresentarmos como um país em desenvolvimento e de reivindicarmos tratamento justo” (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 52-53) é central.

É evidente também no Governo Lula a opção que a diplomacia faz pelo multilateralismo. O Chanceler Celso Amorim afirma que “não há vida política civilizada fora do multilateralismo” (AMORIM, 2007, p. 17). Segundo ele, “é melhor trabalhar com a regra imperfeita, tentar melhorar a regra e, progressivamente, ir modificando, do que ficar fora disso e se expor à lei da selva, que é o unilateralismo, como nós estivemos, durante muito tempo” (AMORIM, 2007, p. 17). Azevedo e Cardoso (2007), ao relatarem a interrupção das negociações da Roda Doha na OMC, afirmam que

a opção pelo multilateralismo se fundamenta nos interesses permanentes que orientam nossa atuação externa. Não é de hoje que o país atribui prioridade máxima aos foros que definem e fazem valer o direito internacional, por se tratar de esferas que contribuem para a configuração de uma ordem internacional mais justa e que se contrapõem à lei do mais forte. O sistema multilateral de comércio, mesmo com suas imperfeições, ainda é melhor (se não a única) alternativa para promover as reformas necessárias no comércio mundial (p. 43).

A diplomacia brasileira passa também a defender ativamente a idéia de se democratizar o sistema internacional, propósito que se encontra na raiz da política exterior brasileira. Isso se daria como contrapartida da democracia e da justiça social interna ao país. Lula afirmou que “a democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o

desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado” (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 41). Além disso, a democratização contribuiria para a pacificação do sistema internacional.

Faz-se presente a percepção de que muitos dos problemas internacionais têm origem nas disparidades entre os países e é preciso, por isso, promover a igualdade e a harmonia, removendo o hiato entre as nações. Logo, promover um sistema internacional mais justo, humano, harmonioso e pacífico contribuirá para o desenvolvimento nacional. Lula manifesta essa percepção ao afirmar que

é preciso que lutemos por um sistema internacional mais justo. É preciso que cobremos mais sensibilidade para a situação dos carentes, processos decisórios mais democráticos, regimes comerciais mais equitativos, maior respeito pelo Direito Internacional. Ao fazê-lo, estaremos defendendo nossos próprios interesses e um mundo mais propício à paz e ao desenvolvimento (BRASIL, 2007, p. 31).

O presidente se manifesta, além disso, em defesa do princípio de não-interferência, mas ressalta a importância da não-indiferença e da responsabilidade coletiva.

Segundo Cervo (2008), a democratização surge como bandeira porque “desde Cancun, no entender da diplomacia brasileira, ou os emergentes tomam parte na confecção das regras, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção destas seria paralisada” (CERVO e BUENO, 2008, p. 493). Houve, segundo este autor, uma tomada de consciência pelos novos dirigentes do papel do Estado, que passa agora a “requisitar a ação política com o fim de fazer o país penetrar os processos globais como agente ativo do sistema sem se submeter ao jogo do poder alheio” (CERVO e BUENO, 2008, p. 494).

Para que haja democracia no plano internacional, é preciso, no entanto, que se reconheça a pluralidade de visões. Nas palavras de Lula, “ser democrata no plano global é acreditar que todos têm direito a ser atores, que cada ator tem suas razões e que, enfim, nem sempre a razão do mais forte é a mais forte das razões” (BRASIL, 2007, p. 35).

Há, também, uma correlação entre a democratização da ordem internacional proposta pela diplomacia e o conceito de multilateralismo da reciprocidade, explorado por Amado Cervo. Segundo ele, este conceito, que marca a atuação global do Brasil,

envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras a fim de garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem

interesses de uns em detrimento de outros (CERVO e BUENO, 2008, p. 497).

1.4.3.O Balanço dos Dois Governos

Ao se comparar o modelo de inserção internacional do Brasil em 1995 e em 2003, são gritantes as diferenças. No entanto, numa análise superficial, parece não haver contraste nítido entre os dois governos, pois, nos discursos, são tratados os mesmos temas e usadas as mesmas expressões. É necessário, portanto, observar o tom de cada discurso e a relação de causalidade expressa em cada idéia. É pertinente, também, relacionar as principais idéias de cada governo com o contexto em que foram expressas e com os fatos que delas decorreram. Passamos de uma matriz neoliberal, acomodada e passiva para uma que efetivamente prioriza a justiça social e se mostra ativa e capaz de modificar a ordem internacional. Antes, a globalização ditava a maneira como o Estado deveria agir; agora, o Estado age criativamente no espaço aberto pela globalização.

Não é possível, no entanto, afirmar que cada modelo é associável a um governo e que houve uma mudança radical na política externa quando o presidente Lula assumiu em 2003. A modificação começou a se processar ainda durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de seu segundo mandato, como manifestação da insatisfação do país frente aos resultados que a globalização nos trouxe. O presidente Lula deu força e contorno claro a esse movimento, conferindo soberania à política externa e afirmando a prevalência do interesse nacional.

Um marco alternativo para a ruptura poderia ser a desvalorização do Real em 1999. Mesmo tendo seguido as políticas recomendadas pelos países avançados e tendo atendido aos critérios de boa governabilidade dos órgãos multilaterais, o país foi vítima de um ataque especulativo que aprofundou as dificuldades pelas quais a sociedade passava. As prometidas metas de crescimento e justiça social foram deixadas de lado em nome de um plano de estabilização e inserção que não rendeu frutos positivos. É natural que, diante disso, a política externa mude de rumo e procure reafirmar sua soberania.

1.5. As Relações Internacionais como Método de Análise: Conceitos e Indicadores

Diversos teóricos de relações internacionais afirmam que há pelos menos dois modos de medir poder: o primeiro consiste na mensuração dos ativos específicos ou recursos militares que estão disponíveis para o Estado, enquanto o segundo se baseia na análise do controle ou influência que este exerce sobre outros Estados, ou seja, a habilidade

de um forçar outro a fazer algo. O segundo método revele o resultado do uso dos recursos disponíveis à política externa na interação entre Estados. É importante notar que os dois métodos não são equivalentes, mas alternativos, uma vez que, como salienta o próprio Mearsheimer (2001), balança de poder não é um preditor altamente confiável de sucesso militar devido à influência de fatores como a estratégia e o acaso, que podem configurar vantagens decisivas.

Treverton e Jones (2005) propõe, inicialmente, que vejamos os Estados como “*capability containers*”. Estes autores afirmam que “(...) essas capacidades – demográficas, econômicas, tecnológicas e assim por diante – só se manifestam através de processos de conversão. Os Estados precisam converter recursos materiais, ou maestria econômica, em instrumentos mais utilizáveis, como competência combativa” (TREVERTON e JONES, 2005, p. 1). No entanto, sua argumentação sugere que são os resultados que devem ser considerados na mensuração do poder, ainda mais do ponto de vista dos *policymakers*. Para estes, não é o poder como capacidade ou essência que importa. O relevante é o “poder para que e contra quem” (TREVERTON & JONES, 2005, p. 1), mesmo que este seja mais contingente e relativo.

O presente trabalho utiliza como referencial teórico a corrente realista de estudo das relações internacionais. Esta visão é pessimista por acreditar que não há um modo fácil de escapar da competição securitária e da guerra. No entanto, a Economia Política Internacional é utilizada como abordagem auxiliar, uma vez que ressalta a importância do fenômeno da globalização e o impacto deste nas relações de poder entre os Estados, seja elevando as capacidades de poder ou criando vulnerabilidades. As duas correntes teóricas não são incompatíveis, uma vez que a EPI também assume o Estado como ator central no sistema internacional. A grande contribuição da EPI é a sua ênfase na relação recíproca entre economia e política.

As principais idéias do Realismo são:

4. Os Estados são os principais atores no sistema internacionais;
5. O comportamento das grandes potências é influenciado principalmente pelo ambiente externo – o sistema – e não pelas suas características internas;
6. Os cálculos sobre o poder dominam o pensamento dos Estados; e
7. Os Estados competem entre si.

Esta corrente nos permite identificar como capacidades de poder todos os recursos humanos, materiais e morais utilizados para a condução da política externa. Segundo Aron (1986), são três os elementos que devem ser levados em conta na análise da capacidade

de poder dos países: o espaço que eles ocupam, os recursos materiais que detém e a conhecimento que possuem para transformá-los em recursos militares e a capacidade de ação coletiva. Para Morgenthau (2003), são nove os elementos do poder nacional: geografia, recursos naturais, capacidade industrial, grau de preparação militar, população, índole nacional, moral nacional, qualidade da diplomacia e qualidade do governo. Mearsheimer (2001) afirma que a população e a riqueza de um Estado são as duas componentes mais importantes na consideração do poder latente. Treverton & Jones (2005) ressaltam o PIB, a população e o gasto com defesa como as principais medidas de poder utilizadas. No entanto, estes autores salientam que é preciso também considerar, para entender a verdadeira base do poder nacional, variáveis como a aptidão para a inovação, a natureza das instituições sociais e a qualidade da base de conhecimentos. Wight (2002) aponta como elementos do poder o tamanho da população, a posição estratégica e a extensão geográfica, os recursos econômicos e a produção industrial, a eficiência administrativa e financeira, o aprimoramento educacional e tecnológico e a coesão moral. O autor ressalta, no entanto, que “no final, é o poder concreto que resolve as grandes questões internacionais” (p. 5). Carr (2001) decompõe o poder político, na esfera internacional, em poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião. Ele afirma que estas três categorias são bastante independentes, mas indivisíveis na prática, mesmo que separáveis teoricamente.

Este trabalho procura então reunir uma série de indicadores que possam evidenciar os recursos disponíveis ao Estado brasileiro, ou seja, as suas capacidades de poder. Eles estão divididos em duas grandes categorias temáticas: indicadores sócio-econômicos e de segurança.

O primeiro grupo de indicadores reúne os de caráter sócio-econômico. Estes procuram expor a riqueza nacional e as fragilidades que podem diminuir a representatividade desta riqueza no que tange o poder. A importância de se considerar a economia como uma relevante fonte de poder nacional é reconhecida por diversos autores, que salientam a conexão entre economia e política. Carr (2001) afirma que “a ilusão do distanciamento entre política e economia – uma herança tardia do liberalismo do século dezenove – deixou de corresponder a qualquer aspecto da realidade atual” (p. 153) e Gilpin (2001) salienta que “a relação entre assuntos econômicos e segurança nacional é, ao menos no longo prazo, recíproca” (p. 22-23).

Em matéria de produção industrial, Carr (2001) enfatiza a autarquia econômica de modo análogo à importância atribuída por Morgenthau (2003) à auto-suficiência em recursos naturais. Carr (2001) afirma que a autarquia é um instrumento de poder político e que é, como tal, desejável, apesar de seu elevado custo, seja em termos monetários ou de

eficiência. Analisaremos, portanto, a estrutura produtiva brasileira, com vistas a perceber a sua evolução recente e a participação do Brasil na economia mundial. A posição do país no mundo também será evidenciada através da exposição de sua inserção econômica nos últimos 15 anos.

A economia é, porém, não é apenas fonte de poder, mas também de fraquezas. Assim, faz-se necessário evidenciar as vulnerabilidades da economia nacional. Dessa forma, trataremos de dois fatores fundamentais para a estabilidade nacional – o controle da inflação e a gestão dos gastos públicos – e da vulnerabilidade externa nacional. É preciso também considerar a fator populacional e o presente trabalho, seguindo a proposta de Mearsheimer (2003), agrega esta análise à econômica. A grandeza da população, apesar de não garantir poder ao país, definitivamente é necessária para a construção de potência econômica e militar.

Sem uma população considerável, seria impossível estabelecer e manter ativa toda uma planta industrial necessária para a condução bem-sucedida de uma guerra moderna, para colocar em campo o número enorme de tropas de combate, a fim de lutar em terra, no mar e no ar, e, finalmente, para preencher outras fileiras das tropas, consideravelmente mais numerosas do que as tropas de combate e às quais cabe suprir essas tropas de alimentos, meios de transporte e de comunicações, munições e armas (MORGENTHAU, 2003, p. 244-245).

No entanto, uma população muito extensa pode ser tornar uma vulnerabilidade quando o Estado não consegue garantir as condições mínimas necessárias à satisfação desta. É fundamental, portanto, analisar indicadores de desenvolvimento social para verificar como esta questão tem evoluído no Brasil recente.

O segundo grupo de indicadores, que compreende os de segurança, analisa a evolução e a estrutura dos gastos militares e a política de defesa nacional. Além disso, realiza um importante debate acerca da questão militar na realidade nacional, uma vez que, desde o regime militar, as Forças Armadas não conseguiram definir adequadamente o seu papel na sociedade. É importante perceber que a análise da capacidade militar brasileira se dá em função de seu caráter dissuasório. As forças armadas nacionais não têm intuito ofensivo, pelo menos do ponto de vista da política externa.

Os indicadores de segurança são necessários para verificar quanto da riqueza nacional é efetivamente transformada em poder militar e qual a qualidade desse poder. Para Mearsheimer (2001), poder latente (riqueza) e poder efetivo (força militar) não são equivalentes uma vez que os Estados traduzem o primeiro no segundo a diferentes taxas. Segundo Morgenthau (2003), “o que confere importância verdadeira aos fatores da

geografia, recursos naturais e capacidade industrial, para o fim de determinar o poder de uma nação, é o grau de preparação militar” (p. 237). O instrumento militar é, para Carr (2001), de suprema importância, uma vez que “a *ultima ratio* do poder, nas relações internacionais, é a guerra. Todo ato do Estado, no aspecto do poder, está dirigido para a guerra, não como uma arma desejável, mas como uma arma que pode ser necessária como último recurso” (p. 143). Fica evidente que, ao se adotar uma perspectiva realista de análise, é necessário incluir a questão militar.

2. PODER LATENTE: INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS

O Brasil vive um momento mágico. Nós acabamos de receber a notícia de que o Brasil passou a ser um 'investimento grade' (sic). Eu não sei nem falar a palavra, mas se a gente for traduzir isso para uma linguagem que os brasileiros entendam, é que o Brasil foi declarado um país sério, que tem políticas sérias, que cuida de suas finanças com seriedade e, que, por isso, passamos a ser merecedores de uma confiança internacional que há muito tempo o Brasil necessitava. (...) E o que nós recebemos foi apenas o aval de que passamos a ser donos de nosso nariz em determinadas políticas que acharmos convenientes para o Brasil – Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, abril de 2008.

2.1. Estrutura Econômica

O Produto Interno Bruto é a variável-chave a partir da qual toda análise parte quando pretende estudar a economia de um país. É também o ponto inicial de qualquer comparação internacional, apesar de não ser capaz de exprimir diferenças qualitativas entre as economias de países em diferentes estágios de desenvolvimento. Mesmo assim, a trajetória do PIB de um país e a evolução de sua participação no PIB mundial é fundamental para compreender o papel daquele país no mundo.

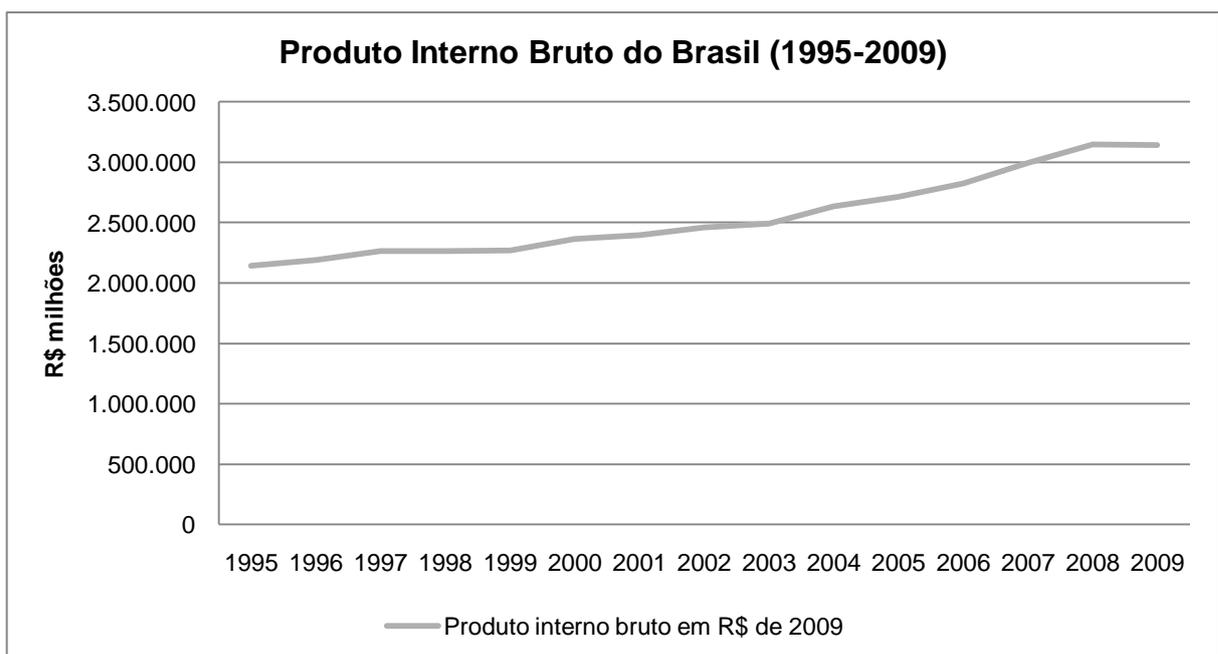


Gráfico 1. Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Entre 1995 e 2009, o PIB brasileiro saltou de R\$ 705,6 bilhões para R\$ 3.014 bilhões em termos de moeda corrente. Quando a análise exclui a inflação, a diferença é muito menos significativa: o PIB passou de R\$ 2.142,9 bilhões em 1995 para R\$ 3.014 bilhões em 2009. O que imediatamente salta aos olhos na observação do gráfico é a baixa taxa de crescimento do PIB. A taxa média de variação real anual do produto entre 1995 e 2009 é de apenas 2,89%, valor idêntico ao observado no período 1985-94 e muito inferior ao verificado durante o regime militar (6,29%). Os dados de variação real anual estão expostos no gráfico a seguir.

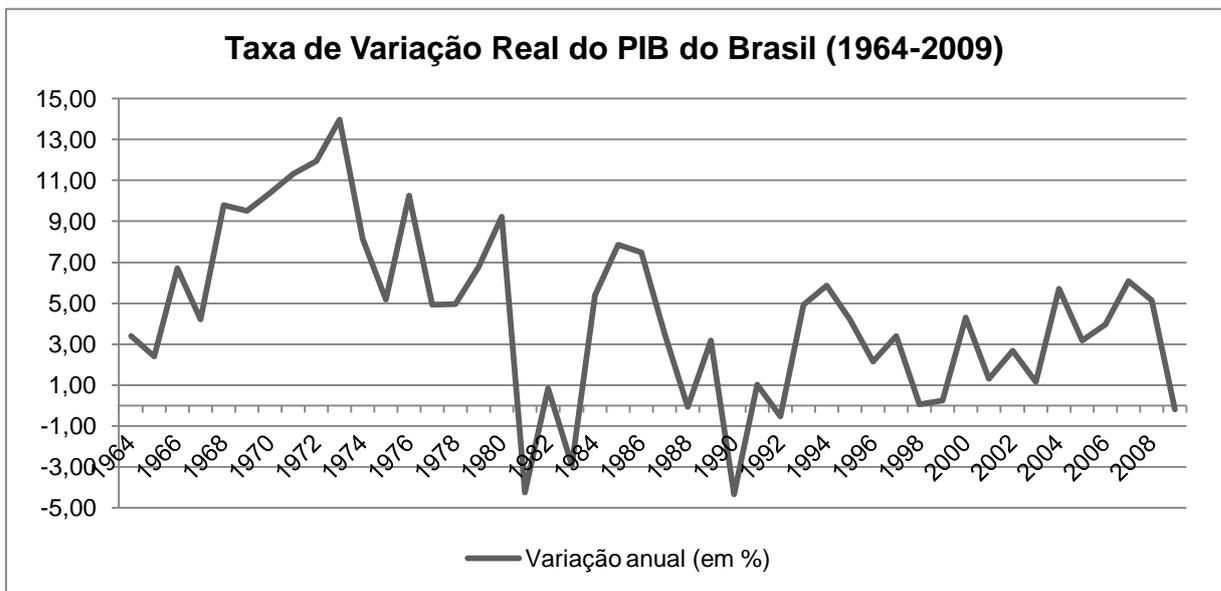


Gráfico 2. Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Ao desagregarmos a análise da variação real anual por governo, percebemos que o desempenho da economia brasileira foi ligeiramente superior no governo Lula: a variação média real anual do PIB no governo FHC foi 2,29%, enquanto no governo Lula a variação média atingiu 3,57. Abaixo segue uma tabela contendo a mesma informação desagregada por mandato presidencial.

Tabela 1 – Taxa de Crescimento do PIB do Brasil – Média por Ano no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
2,5%	2,1%	3,5%	4,4%

*2010: Variação média real do crescimento do PIB estimada em 6,5%

Fonte: SICSU (2010).

É importante notar que a estimativa de crescimento da economia de 6,5% em 2010 eleva a variação média do governo Lula para 4,4%. Dessa forma, ao considerarmos os dois mandatos do Presidente Lula, o crescimento da economia superou 5% em quatro anos e ficou abaixo de 3% em apenas dois (2003 e 2009). Isso revela uma alguma melhora no

desempenho recente da economia brasileira, que, no entanto, permanece medíocre. Se, novamente, adotarmos uma comparação com maior recuo histórico – analisando o desempenho dos dez últimos presidentes –, é perceptível que a variação média real anual do PIB durante o governo FHC (2,29%) ficou acima apenas o governo Collor (-1,29%), enquanto o governo Lula obteve desempenho superior aos governos Collor, FHC e Figueiredo (2,51%).

Há, no entanto, uma percepção por parte da sociedade de que o crescimento mais elevado dos últimos anos apresenta qualidade e durabilidade, uma vez que aumentou também a taxa de crescimento do investimento na economia brasileira, como pode ser observado abaixo. Uma elevada taxa de crescimento do investimento é necessária, por um lado, para sustentar o dinamismo da economia e revela, por outro, a confiança dos empresários na continuidade desse dinamismo.

Tabela 2 – Taxa de Crescimento do Investimento – Média por Ano no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
4,3%	-2,0%	4,5%	8,6%

*2010: Variação média real do investimento estimada em 17,55%

Fonte: SICSU (2010).

No entanto, o crescimento da economia brasileira está aquém das necessidades nacionais. Quando comparado ao crescimento da economia mundial, o Brasil não modificou sua posição relativa no ranking. Como se pode observamos nos gráficos em anexo (Anexos A e B), o país detinha o 7º produto interno bruto em 1995 o 8º em 2009, quando consideramos a medida do PIB em US\$ correntes. Ao longo do período, no entanto, o baixo crescimento da economia fez com que o país caísse continuamente, até atingir a 13ª posição em 2003, ano a partir do qual iniciou sua recuperação. Quando a análise é feita a partir dos dados em Paridade de Poder de Compra (PPC), a posição brasileira foi estável: o Brasil conservou a 9ª posição no período, apesar de ter caído para 10º ente 2003 e 2006.

A relativa estabilidade da posição do Brasil no ranking contrasta, no entanto, com o desempenho de outros países. A China, por exemplo, quando consideramos o PIB em US\$ correntes, estava na 8ª posição em 1995 – atrás do Brasil – e atingiu a 3ª ainda em 2007. A economia chinesa é uma das mais dinâmicas do mundo e este resultado é impressionante. Na análise do PIB em PPC, é impressionante a trajetória indiana: a Índia estava na 8ª posição em 1995, ultrapassou a Itália em 1998, o Reino Unido em 2000, a França em 2001 e a Alemanha em 2006, atingindo a 4ª posição. O crescimento medíocre da economia brasileira é mais frustrante ainda quando se percebe que o problema da estabilidade dos

preços internos encontra-se equacionado há mais de uma década e que a restrição externa verificada no período 1995-1998 está superada.

Se considerarmos apenas o setor externo da economia brasileira, fica ainda mais difícil explicar a razão de taxas anêmicas de crescimento por período tão longo. (...) É evidente que o país enfrentou duas crises cambiais ao longo dos últimos doze anos. No entanto, a superação relativamente rápida e ordenada dessas crises obriga a buscar outras explicações para o baixo crescimento no mesmo período, que não as decorrentes de imposições restritivas relativas ao setor externo (LIMA, 2007, p. 129).

Outra forma de perceber a mediocridade do crescimento da economia brasileira é a análise da evolução do PIB *per capita*, uma vez que esta medida compara o crescimento da economia com o crescimento da população. De acordo com o gráfico a seguir, a renda *per capita* nacional, em termos reais, cresceu muito pouco. Como será mostrado mais adiante neste trabalho, a melhora das condições de vida de parte substancial da população só foi possível, nos anos recentes, devido à distribuição de renda.

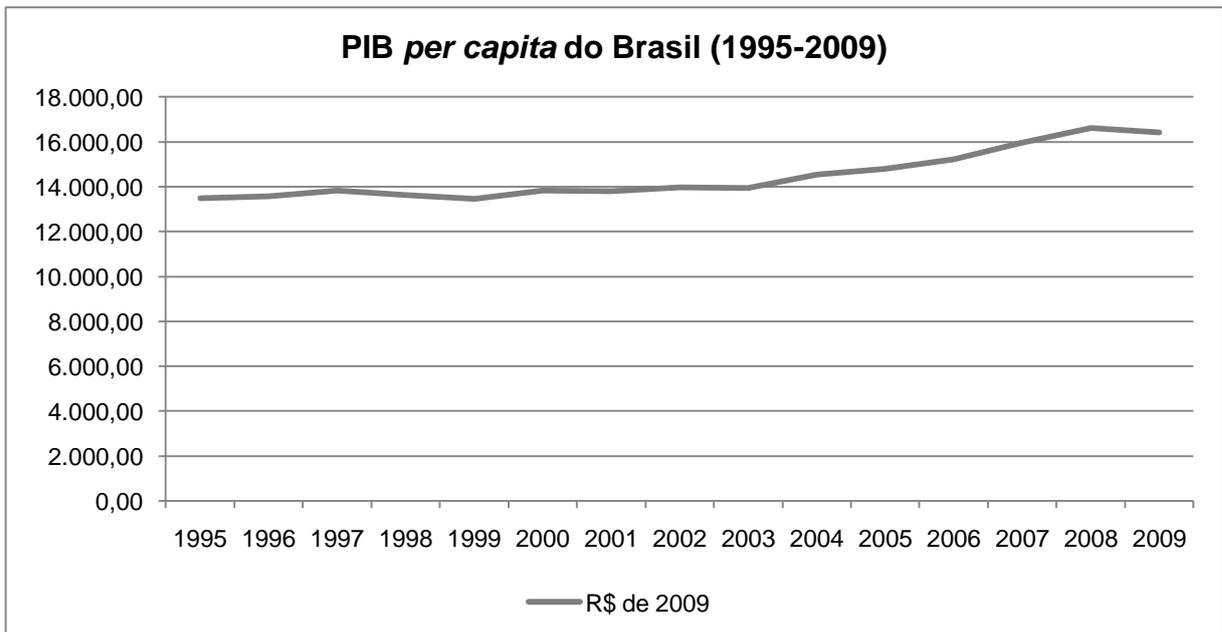


Gráfico 3. Fonte: Banco Central do Brasil.

A análise da estrutura produtiva brasileira deve ultrapassar, no entanto, a avaliação quantitativa. É pertinente evidenciar a composição da indústria brasileira, de forma a melhor compreender o seu dinamismo. Neste sentido, o debate tem se concentrado na hipótese de desindustrialização da economia brasileira. Por um lado, a desindustrialização é um processo estrutural natural no desenvolvimento e um fenômeno mundial, uma vez que a indústria tende a diminuir seu peso relativo na economia a partir de certo nível de renda *per capita*, devido à sua maior produtividade em relação aos outros setores.

Por outro lado, no entanto, a manifestação precoce – ou seja, antes que o país atinja níveis de renda considerados suficientemente razoáveis – desse fenômeno é prejudicial se, numa abordagem heterodoxa, considerarmos o crescimento setor-específico. Partindo-se do pressuposto de que o desenvolvimento de alguns setores é qualitativamente melhor que o de outros, o fenômeno de desindustrialização precoce tem um impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo prazo da economia. Segundo Oreiro e Feijó (2010), a desindustrialização precoce acontece quando os países iniciam o processo “sem terem alcançado o ‘ponto de maturidade’ de suas respectivas estruturas industriais e, portanto, sem ter esgotado todas as possibilidades de desenvolvimento econômico que são permitidas pelo processo de industrialização” (p. 223).

Na economia brasileira, a preocupação gira em torno da possibilidade da desindustrialização ocorrer precocemente e levar a um processo de reprimarização da produção ou da pauta de exportação. Mais especificamente, teme-se, no Brasil, a ocorrência da Doença Holandesa – reprimarização devido à perda de competitividade do setor industrial, causada pela apreciação da taxa real de câmbio resultante da descoberta de recursos naturais num determinado país ou região. No país, entretanto, a apreciação da taxa de câmbio teria ocorrido devido à elevação da cotação internacional das principais commodities exportadas pelo país e em função de políticas econômicas estabilizantes. A possibilidade de desindustrialização com reprimarização contrasta fortemente com a desindustrialização clássica, que é acompanhada por aumento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e maior valor adicionado na pauta de exportações. A hipótese desindustrialização com reprimarização e a ocorrência de Doença Holandesa na economia brasileira somente serão confirmadas se for verificada, por um lado, a generalizada realocação de recursos para setores primários ou para indústrias tecnologicamente tradicionais e, de outro lado, a mudança do padrão de especialização internacional na direção de produtos primários e/ou industrializados intensivos em recursos naturais.

O caso clássico de desindustrialização pode ser identificado através da evolução da produtividade da indústria e da participação relativa da indústria no emprego e no valor adicionado no produto. Oreiro e Feijó (2010), ao analisarem a evolução desses indicadores na economia brasileira nos últimos 25 anos, afirmam que houve desindustrialização devido à queda da participação da indústria na economia. Por um lado, isso pode ser reflexo do processo de industrialização intensificado durante o regime militar (1964-1985) e conseqüência natural do desenvolvimento nacional. No entanto, os autores afirmam que o fenômeno ocorreu em função da baixa taxa de investimento no período. Outro fator explicativo é a abertura comercial, que abalou rapidamente a indústria nacional ao expô-la à

competição. A economia brasileira teria experimentando, portanto, uma desindustrialização precoce.

Nassif (2008), por outro lado, não verifica a ocorrência de desindustrialização precoce na economia brasileira, uma vez que a produtividade da indústria não sofreu mudanças nos últimos anos e a participação desse setor na economia se manteve estável e acima da média mundial. Este autor afirma que houve queda da produtividade da indústria na década de 1980 e que o aumento da produtividade na década seguinte, além de ser apenas uma recuperação em relação aos anos anteriores, é reflexo da expansão da produção física acompanhada por retração do nível de emprego.

Oreiro e Feijó (2010) se preocupam também com a possibilidade de uma desindustrialização precoce acompanhada de reprimarização, caso no qual ocorreria especialização da produção e da pauta exportadora em produtos primários, gerando déficits comerciais persistentes no setor de manufaturados. Estes autores verificaram que as estatísticas da economia brasileira nos últimos 25 anos fornecem sinais não desprezíveis de mudança no padrão de especialização da estrutura produtiva na direção de atividades intensivas em recursos naturais e de baixo conteúdo tecnológico. Segundo eles, “a ocorrência simultânea de perda da importância da indústria no PIB e aumento do déficit comercial da indústria é um sinal claro de ocorrência de ‘Doença Holandesa’” (OREIRO e FEIJÓ, 2010, p. 230).

No que tange a possibilidade de ocorrência de Doença Holandesa, Nassif (2008) continua discordando de Oreiro e Feijó (2010), ao afirmar que o avanço da participação do grupo de produtos básicos no valor adicionado industrial total é quase totalmente explicado pelo avanço do segmento de refino de petróleo, o que, segundo o autor, apenas reflete o progresso tecnológico do ramo, a abundante disponibilidade da matéria-prima e a incapacidade das refinarias instaladas no país de processar o petróleo presente no território nacional. Nassif (2008) ainda aponta que

a participação do grupo com tecnologias intensivas em trabalho no total do valor adicionado industrial diminuiu em igual período, o que contraria os novos focos de desindustrialização por doença holandesa, em que seria de esperar maior alocação de recursos para os fatores abundantes no país (trabalho e recursos naturais, em detrimento de capital e tecnologia) (p. 86).

Além disso, os setores industriais com tecnologias intensivas em escala e baseadas em ciência mantiveram em 2004 praticamente a mesma participação no valor adicionado total que detinham em 1996. O autor conclui, portanto, que não houve a realocação generalizada de recursos em direção aos setores intensivos em recursos naturais e trabalho

que é necessária para confirmar a ocorrência de Doença Holandesa. Nassif (2008) afirma, no entanto, que é preocupante a perda de peso relativo dos produtos industrializados em trabalho no total do valor adicionado e das exportações brasileiras devido à concorrência internacional. Mesmo que nos setores intensivos em trabalho predominem as tecnologias tradicionais, estes são importantes na economia brasileiro devido à sua alta capacidade de absorver mão-de-obra. Outra evidência recente preocupante é a tendência de sobrevalorização real da moeda brasileira. Trataremos desse tema a seguir.

A valorização real da moeda ocorre sempre que há entrada maciça de capitais estrangeiros na economia de um país. Isso pode ocorrer em função de saldos positivos na balança comercial ou devido à atração de capitais. Os saldos comerciais positivos podem ser fruto da inserção competitiva do país na economia internacional ou resultado de termos de intercâmbio favoráveis. A entrada líquida de capitais ocorre pela atratividade da economia nacional, seja pela prática de elevadas taxas de juros – como aconteceu durante os primeiros anos do Plano Real, quando a sustentação do modelo se baseava na atração de capitais estrangeiros – ou porque a expectativa de lucros é alta. O comportamento da taxa de câmbio efetiva real nos últimos 15 anos está exposto no gráfico abaixo.

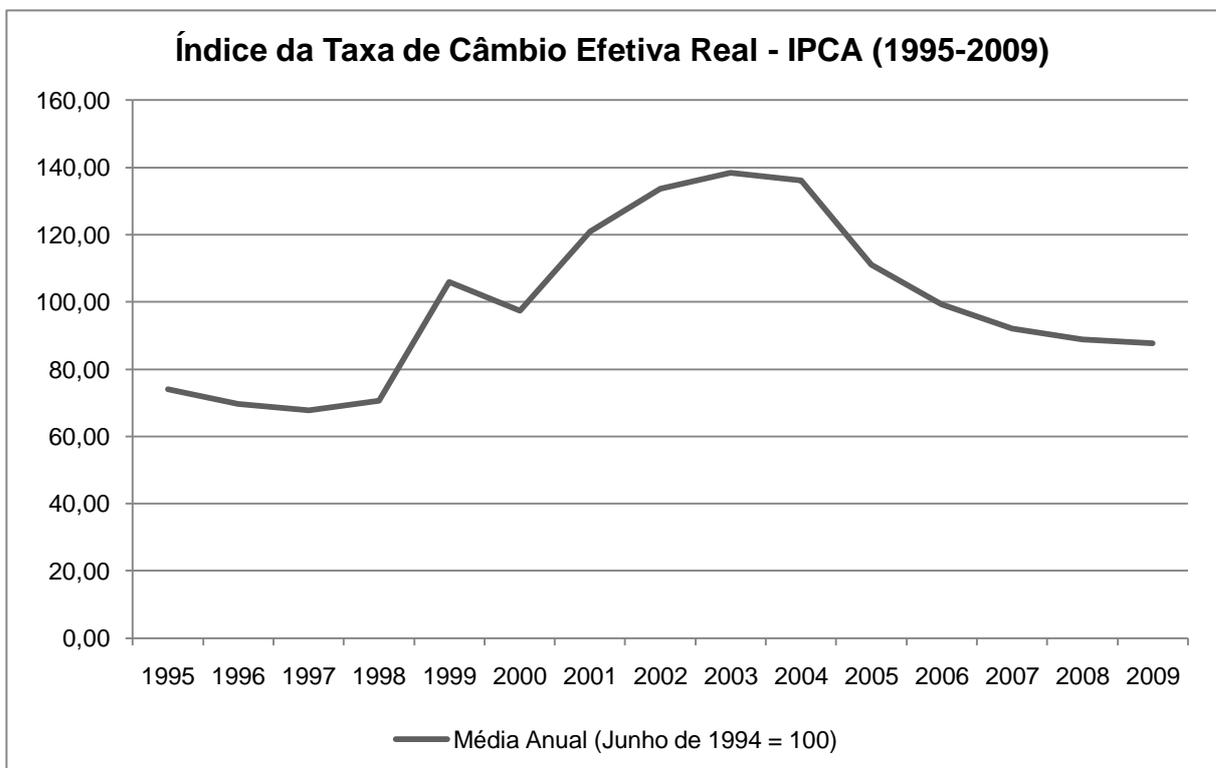


Gráfico 4. Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Os efeitos imediatos e óbvios da valorização são a deterioração do saldo comercial, em função do barateamento das importações, e a perda de competitividade dos produtos nacionais no mercado mundial, especialmente quando se trata de produtos manufaturados,

para os quais o fator preço é elemento-chave na competição. No entanto, diversos autores salientam os efeitos positivos que a valorização pode trazer. Oreiro e Feijó (2010) destacam que a apreciação do câmbio favorece a indústria na medida em que facilita a importação de máquinas e equipamentos mais avançados, o que leva a modernização do parque industrial nacional e, conseqüentemente, a expansão da produção. No mesmo sentido, Barros e Pereira (2008), afirmam que o câmbio valorizado constitui uma janela de oportunidade para a economia. Nassif (2008) também enfatiza o efeito do câmbio apreciado na facilitação da absorção de novas técnicas e equipamentos e o seu efeito sobre a produtividade. Este autor ressalta, no entanto, que as empresas brasileiras não têm melhorado sua competitividade, uma vez que a produtividade continua baixa, o que faz com que os efeitos perversos da valorização real do câmbio prevaleçam. O aumento da taxa de investimento na economia brasileira nos anos recentes pode ter mudado essa situação. Nassif (2008) conclui, por fim, que a perda de competitividade industrial pode levar a deflagração do processo de desindustrialização precoce no Brasil, “o que, se bem não tenha passado de mera conjectura até o momento, poderia, sim, em perspectiva de longo prazo, se transformar num fenômeno real” (p. 94). Barros e Pereira (2008) e Jank et al. (2008) apontam ainda que a taxa real de câmbio apreciada tem ainda outro efeito positivo sobre a economia, na medida em que ajuda a controlar a inflação e permite que o Banco Central pratique taxas de juros mais baixas, o que favorece o investimento produtivo e tem efeitos positivos sobre a produção nacional.

Barros e Pereira (2008) concordam com Nassif (2008) e afirmam que não houve desindustrialização no Brasil no período recente, uma vez que não se verifica perda de dinamismo do setor secundário ou especialização em setores que processam commodities. Para eles, é preciso diferenciar ajustes nos quais algumas empresas ou segmentos perdem importância relativa, podendo desaparecer, de um processo de falência múltipla de todo o tecido industrial.

Os dados realmente não autorizam afirmar que há definhamento do setor secundário como um todo. Muito pelo contrário, a indústria brasileira mantém-se dinâmica, completa, competitiva e cada vez mais inserida no cenário internacional, ainda que algumas atividades estejam passando por dificuldades relevantes nos últimos anos (BARROS e PEREIRA, 2008, p. 304).

Esses autores acreditam que a globalização comercial e financeira e a ascensão da China à condição de potência de primeira grandeza geraram, sim, transformações na economia brasileira, mas que estas constitem, na verdade, um processo de reestruturação

da indústria nacional. Isso não ocorre, entretanto, sem custos econômicos e sociais diferenciados para os diversos setores da economia. Segundo os autores,

não há evidência anedóticas e estatísticas que suportem as teses mais pessimistas. Muito pelo contrário, o setor secundário doméstico tem se fortalecido, impulsionado principalmente, mas não exclusivamente, pela robustez da demanda doméstica, calcada em bases muito mais sólidas do que as prevalecentes no passado recente (BARROS e PEREIRA, 2008, p. 300).

Os autores defendem que, na nova ordem mundial, a capacidade de adaptação é fundamental. Para eles, não há dúvida de que o parque industrial está se fortalecendo através desse processo de reestruturação. Além disso, “há sinais inequívocos de que isso esteja ocorrendo na maioria dos ramos de atividade” (BARROS e PEREIRA, 2008, p. 3). Estes autores alertam ainda que a mera observação das estatísticas que medem a participação da indústria no valor adicionado e no emprego total subestima o real tamanho da indústria e a sua relevância na economia brasileira, visto que a fronteira entre os setores secundário e terciário não pode ser bem delimitada, uma vez que alguns serviços só existem como complemento da produção industrial enquanto a maioria utiliza intensamente os bens industriais como insumos. Outro dado que refuta a tese de desindustrialização, segundo estes autores, é o aumento na confiança do empresário nacional, o que elevou o nível de investimento. Além disso, os novos investimentos não estão concentrados em poucos setores, como a hipótese de desindustrialização afirma.

A inserção internacional da indústria brasileira também é analisada por Barros e Pereira (2008). Os autores afirmam que, mesmo que o crescimento recente da indústria tenha sido estimulado pelo aumento da demanda doméstica, não houve redução das exportações. Por outro lado, “empresas industriais domésticas têm aumentado investimentos e participação no exterior, em um processo bem-sucedido de internacionalização, que reflete o fortalecimento dessas companhias e explicita a capacidade de adaptação em outros ambientes e o elevado grau de competitividade que possuem” (BARROS e PEREIRA, 2008, p. 318). Além disso, não só os investimentos nacionais tem se fortalecido, como a economia brasileira tem sido apontada como um dos destinos mais atrativos de IDE do mundo.

Outro aspecto apontado pela hipótese de desindustrialização precoce é a deterioração do perfil de comércio exterior do país, uma vez que a realocação maciça de recursos em direção aos setores intensivos em trabalho e em recursos naturais reduziria o dinamismo exportador de vários segmentos industriais, tornando o país dependente das

vendas externas de *commodities*. O saldo comercial de um país pode evoluir de três maneiras: (i) mudança na composição setorial do saldo, com o aparecimento de novos setores responsáveis pelo superávit; (ii) processo clássico, no qual se registra um aumento generalizado dos saldos nos diversos setores, sem que se possam identificar mudanças relevante na sua composição setorial; e (iii) Doença Holandesa – fenômeno foco da nossa análise.

Jank et al. (2008) salientam que, apesar da alta de preços das *commodities* e da apreciação real, fatores que poderiam provocar a mudança na estrutura das exportações, não houve alteração dramática na distribuição entre *commodities* e produtos diferenciados no total exportador – descontando-se o aumento das exportações de combustíveis – mantendo a divisão equilibrada da pauta entre os dois setores. Estes autores apontam ainda que a elevação na cotação internacional das *commodities* fez com que essas elevassem sua participação no valor exportado; no entanto, quando analisamos a evolução do *quantum*, fica claro que não houve *commoditização* da pauta exportadora. Eles concluem que a apreciação cambial não foi acompanhada por mudanças estruturais significativas nas exportações brasileiras e que não há, portanto, indícios de Doença Holandesa no país. É preciso ressaltar, no entanto, que a apreciação contínua da taxa de câmbio efetiva real poderia comprometer o esforço de diversos setores que não conseguem se reestruturar para enfrentar a concorrência externa. O câmbio valorizado não deve ser, porém, o único fator considerado, uma vez que ele só tende a acentuar os problemas estruturais relacionados à “Doença Brasileira”, que consiste na dificuldade em realizar negócios, na pesada carga tributária e na falta de investimento em infra-estrutura, principais fatores responsáveis pela falta de isonomia competitiva do país. “Essas, sim, representam as maiores ameaças aos setores exportadores” (JANK et al., 2008, p. 352). Ribeiro e Markwald (2008), ao analisarem a evolução da composição do saldo comercial brasileiro, perceberam que o que ocorre no país nos anos recentes parece adequar-se mais à hipótese de ajuste clássico da balança comercial, visto que o saldo melhorou em quase todos os setores.

2.2. Estabilidade

O passado recente brasileiro – assim como o latino-americano – é marcado pelo trauma da hiperinflação. A inflação e o baixo crescimento verificados na década de 1980 e no início dos anos 1990 contrastam fortemente com os anos anteriores de intenso crescimento. No Brasil, as sucessivas tentativas de controle da inflação através do controle do agregado monetário foram fracassadas. A estabilidade de preços só foi atingida com a implantação de um plano cuja principal característica era a âncora cambial. Neste caso, o tamanho da base monetária passa a não mais depender das decisões isoladas do Banco Central do país, mas da quantidade de reservas internacionais acumuladas. Segundo Silva (2002), a adoção de âncoras cambiais é exitosa uma vez que atua “diretamente sobre as expectativas inflacionárias, consideradas como elemento chave na determinação da inflação de curto prazo. Isso aumentava as chances de debelar, ou pelo menos reduzir rapidamente a inflação, a custo considerado como relativamente insignificante” (p. 9-10). A evolução da inflação no Brasil nos últimos 30 anos é apresentada no gráfico abaixo.

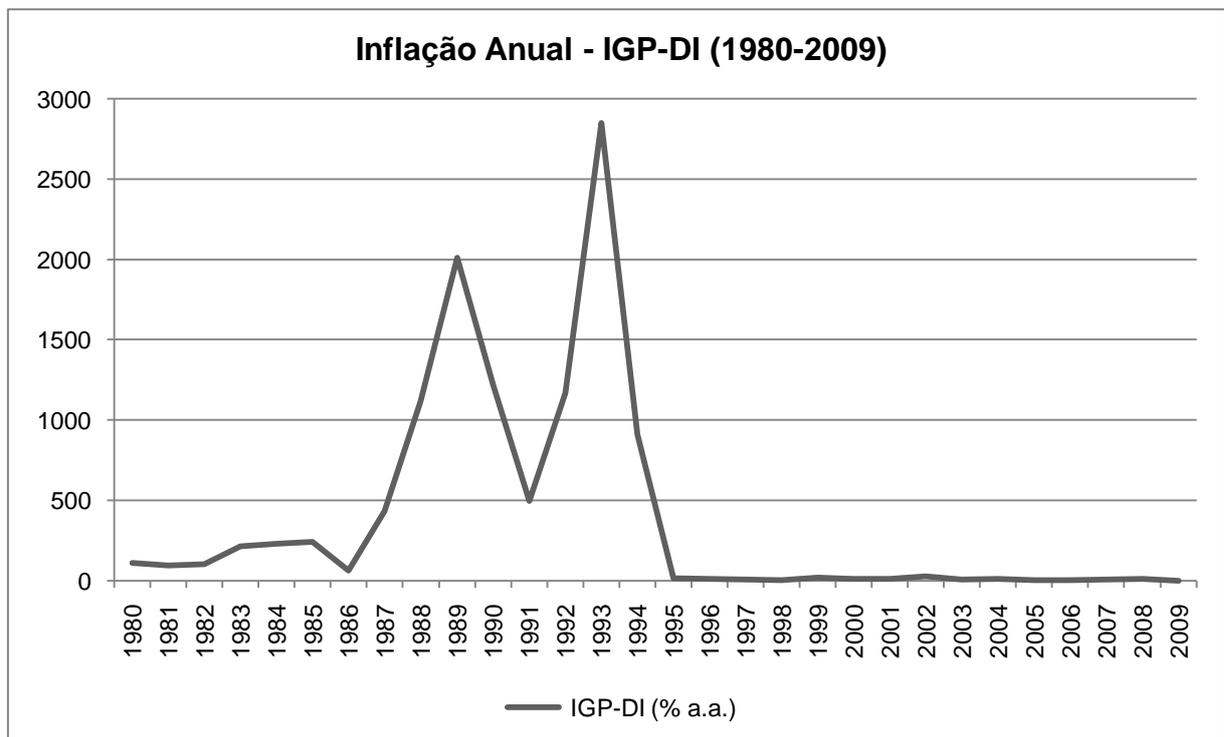


Gráfico 5. Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

O sucesso do plano dependia, no entanto, da sobrevalorização da moeda nacional. Esta gera, no entanto, expressivos déficits comerciais e em transações correntes, que só podem ser financiados através de superávits na conta capital e financeira. Isso significa que a entrada de capitais externos é necessária a qualquer custo, sejam eles investimentos diretos, investimentos em *portfólio* ou empréstimos que ampliam a dívida externa.

A forma que o governo encontrou para manter o ingresso líquido de capitais foi através das privatizações e da manutenção da taxa de juros em patamares elevados. Juros elevados possuem, no entanto, diversos custos econômicos. Por um lado, favorecem os investimentos financeiros e especulativos em detrimento dos produtivos, que ficam inviabilizados. Por outro, agravam os déficits públicos, aumentam a dívida interna e fazem crescer o risco de falência do governo. Estes custos, aliados à necessidade crescente de financiamento externo, ampliam a vulnerabilidade do país a ataques especulativos à moeda nacional. O modelo contém, portanto, os elementos necessários à sua própria insustentabilidade e, para Silva (2002), “se viável para situações transitórias é, claramente, insustentável como trajetória de longo prazo” (p. 5).

Dessa forma, a mudança do regime cambial em 1999, após a dramática perda de reservas, não foi surpresa, mas resultado da vulnerabilidade a que se sujeitou o país com a liberalização da economia e a adoção de um programa de estabilização do combate à inflação atrelado aos fluxos de capitais externos. A mudança de regime cambial gerou expectativas bastante positivas, principalmente após a constatação de que o impacto inflacionário da depreciação cambial, longe de ser explosivo, acabara se mostrando surpreendentemente modesto (RIBEIRO e MARKWALD, 2008).

Se focarmos a análise no comportamento da inflação nos últimos 15 anos, perceberemos que o IPCA evidencia tendência de queda no período, como pode ser observado a baixo. A inflação média por ano foi menor a cada novo mandato presidencial.

Tabela 3 – Inflação (variação % do IPCA) – Média por Ano no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
9,7	8,8	6,4	4,8

*2010: Valor estimado entre 4% e 5% para a variação do IPCA

Fonte: SICSU (2010).

A evolução anual do IGP-DI também apresenta tendência de queda no período, mas maior flutuação ao longo dos anos. É interessante perceber que o governo normalmente responde à aceleração na inflação através da elevação da taxa de juros, o que pode ser observado comparando os dois gráficos a seguir.

Durante o regime de câmbio flutuante, é possível identificar pelo menos dois períodos em que isso ocorreu. Houve aceleração da inflação em 2002 e em 2004 e o governo respondeu com o aperto monetário verificado em 2003 e em 2005. A contenção da inflação através da elevação da taxa de juros, no entanto, não responde ao mesmo mecanismo que respondia durante o regime de câmbio fixo. Por um lado, a taxa de juros

elevada atrai capital e valoriza a moeda, controlando o preço dos produtos através da competição com os importados. Por outro, a elevação da taxa de juros contém o crescimento da economia doméstica, seja através do controle da demanda ou pela redução dos investimentos produtivos.

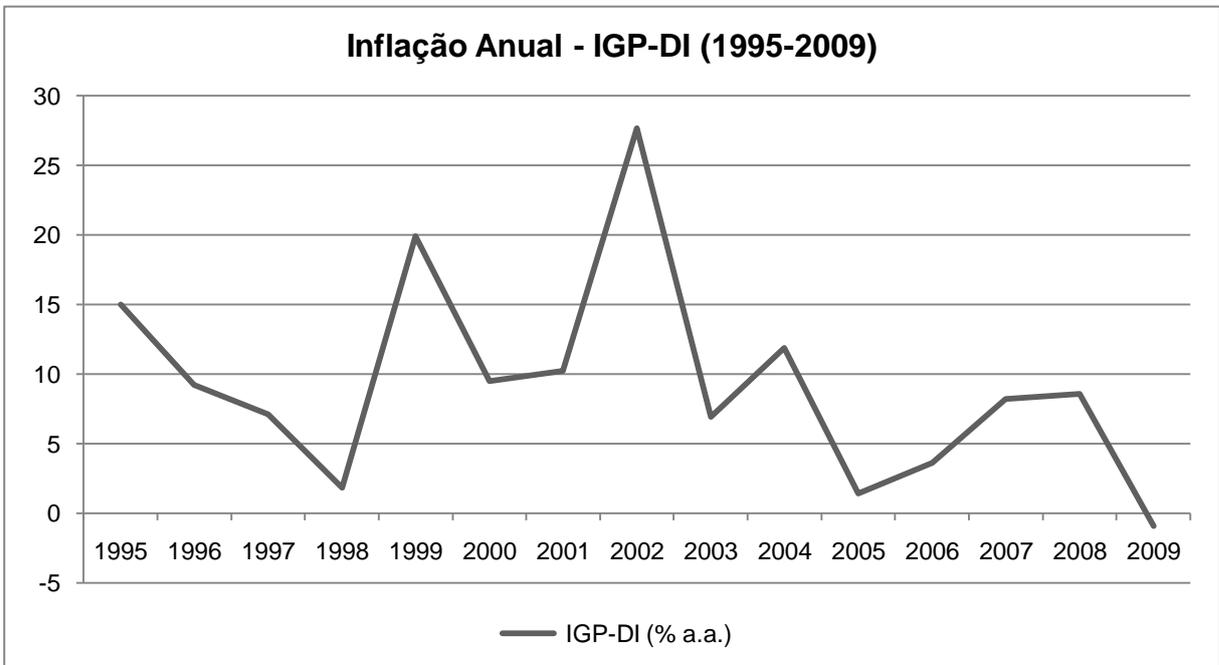


Gráfico 6. Fonte: IPEADATA. Elaboração própria

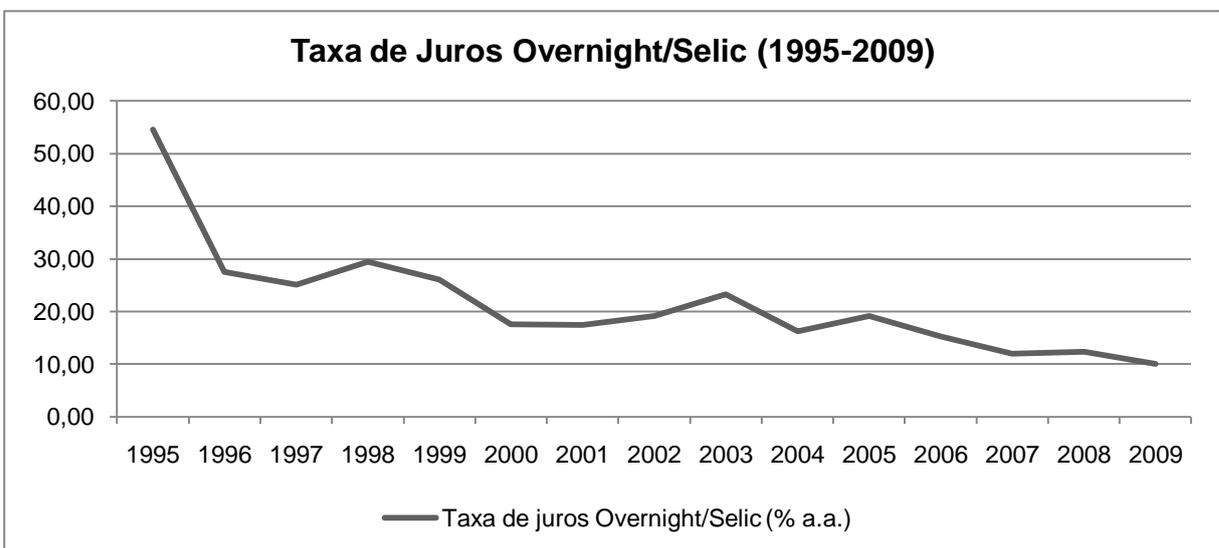


Gráfico 7. Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

A desaceleração da inflação nos anos recentes tem permitido que o Banco Central alivie o aperto monetário e adote medidas mais compatíveis com as expectativas de crescimento da economia. Além disso, a taxa de juros apresenta tendência de redução nos últimos anos devido ao diagnóstico de sobrevalorização da moeda nacional em função da melhora dos fundamentos macroeconômicos. No segundo mandato do presidente Lula,

aliada à redução da taxa de juros, ocorreu a expansão do crédito, fundamental para a expansão da produção.

Tabela 4 – Crédito (em % do PIB) – Média por Ano no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
30,3	25,4	25,4	40,0

*2010: Valor estimado para o crédito (em % do PIB) de 49%

Fonte: SICSU (2010).

Além do controle da inflação, é imperioso, de forma a preservar a estabilidade do país, buscar o equilíbrio fiscal. De acordo com Giambiagi (2007), a economia brasileira, vinha sofrendo, nos anos 1990, um processo de deterioração da situação fiscal. No entanto, na década atual, o Brasil iniciou um círculo virtuoso de ajustamento fiscal, ao conviver com superávits primários elevados e juros declinantes. Esse processo de ajuste no país pode ser dividido em três fases. Na primeira, o resultado primário das contas públicas é modesto ou até mesmo deficitário e a dívida pública é crescente, em função dos juros elevados. Em um segundo momento, o setor público passa a gerar superávits primários superiores a 4% do PIB, após forte ajuste primário. No entanto, devido à presença de desconfianças acerca da sustentação do ajuste no tempo, as taxas de juros ainda são altas, pressionando a dívida pública. Na terceira fase, a persistência do ajustamento fiscal, ou seja, a manutenção de superávits primários robustos por um número considerável de anos consolida a confiança entre os investidores, o que permite a queda da taxa de juros e a diminuição significativa das despesas financeiras do governo e do déficit público, gerando uma trajetória declinante da relação dívida pública/PIB.

Ao longo desse processo, “o Estado brasileiro apresentou três grandes transformações importantes. Em primeiro lugar, passou por reformas relevantes; em segundo, sofreu um ajuste fiscal significativo; e terceiro, as receitas e despesas do governo aumentaram consideravelmente sua importância relativa” (GIAMBIAGI, 2007, p. 8). Outros aspectos também contribuíram para o ajuste fiscal, dentre os quais cabe destacar a privatização de empresas estatais deficitárias, a implantação do Plano Real e a renegociação das dívidas estaduais.

É importante salientar também que, enquanto o primeiro mandato do presidente FHC foi caracterizado pelo “déficit aberto” e o segundo pode ser definido como “ajuste com endividamento”, o governo Lula, a partir de 2003, é caracterizado como uma fase de “controle do endividamento”, com progressiva redução da importância relativa do endividamento público, que atingiu 41,3% do PIB em 2009. O resultado primário do setor

público consolidado, exposto na tabela abaixo, foi negativo no primeiro governo FHC, mas relativamente alto desde 1999.

Tabela 5 – Resultado Primário do Setor Público Consolidado (em % do PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo Central	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13	1,73	1,69
Estados/municípios	-0,16	0,50	-0,67	-0,17	0,20	0,50	0,80
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	-0,38	0,14	0,38	0,55
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	0,21	0,06	0,12	0,25
Empresas estatais	-0,06	0,07	0,06	-0,33	0,60	0,99	0,86
Federais	0,38	0,26	0,25	-0,22	0,61	0,86	0,58
Estaduais	-0,42	-0,18	-0,17	-0,07	0,01	0,13	0,27
Municipais	-0,02	-0,01	-0,02	-0,04	-0,02	0,00	0,01
Total	0,25	-0,09	-0,92	0,01	2,93	3,22	3,35

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo Central	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,20
Estados/municípios	0,72	0,81	0,90	0,99	0,85	1,10
Estados	0,58	0,70	0,83	0,80	0,70	0,95
Municípios	0,14	0,11	0,07	0,19	0,15	0,15
Empresas estatais	0,67	0,80	0,58	0,76	0,82	0,65
Federais	0,43	0,57	0,46	0,61	0,58	0,55
Estaduais	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,10
Municipais	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
Total	3,55	3,89	4,18	4,35	3,88	3,95

Fonte: Giambiagi (2007).

No que tange a evolução das receitas e despesas do governo central, apresentada na tabela abaixo, houve crescimento em ambas as variáveis: em 1995, a receita total e a despesa primária equivaliam a 16% do PIB cada; em 2007, a receita ultrapassava 23% do PIB, enquanto a despesa atingia 21%. Trata-se de uma política que pode muito bem ser qualificada como *spend-and-tax policy*. Giambiagi (2007) ressalta que todas as categorias de gastos – transferências a estados e municípios; gastos com pessoal; benefícios do INSS; e outras despesas – sofreram aumentos significativos. Este autor procura esclarecer também o dilema que o administrar público enfrenta ao tentar reduzir as despesas do setor público, uma vez que “a margem de incidência para a ação discricionária do Poder Executivo se limita a um montante da ordem de grandeza de 1% do PIB – com o que, é bom

lembrar, é necessário fazer o governo funcionar, uma vez que envolve recursos fragmentados a todos os ministérios” (GIAMBIAGI, 2007, p. 24).

Tabela 6 – Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Receita Total	16,77	16,14	16,93	18,74	19,66	19,93	20,77
Despesa primária	16,17	15,95	16,67	7,96	17,77	18,15	19,10
Ajuste metodológico	-	-	-	-	-	-	-
Discrepância estatística	-0,13	0,15	-0,57	-0,27	0,24	-0,05	0,02
Superávit primário	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13	1,73	1,69
INSS	0,00	-0,08	-0,30	-0,72	-0,89	-0,86	-0,98
Tesouro/Bacen	0,47	0,42	-0,01	1,23	3,02	2,59	2,67

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita Total	21,66	20,98	21,61	22,74	23,39	23,90
Despesa primária	19,51	18,67	19,07	20,28	21,24	21,78
Ajuste metodológico	-	-	0,11	0,11	0,11	0,08
Discrepância estatística	0,01	-0,03	0,05	0,03	-0,05	0,00
Superávit primário	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,20
INSS	-1,15	-1,55	-1,65	-1,75	-1,81	-1,73
Tesouro/Bacen	3,31	3,83	4,35	4,35	4,02	3,93

Fonte: Giambiagi (2007).

Afonso e Araújo (2006) apontam que houve forte crescimento da carga tributária nacional a partir de 1998, uma vez que o governo respondeu à crise cambial adotando uma postura de forte austeridade fiscal. Isso significa que, através da elevação do montante de recursos extraídos compulsoriamente da sociedade, a administração pública aumentou sua participação na renda do país. Os autores ressaltam, no entanto, que a demanda governamental diminuiu como proporção do PIB no mesmo período. Dessa forma, a renda apropriada através dos tributos não retornou ao circuito produtivo. “Ou seja, o governo brasileiro aumentou sua participação na renda do país, mas sua importância na demanda agregada caiu” (AFONSO e ARAÚJO, 2006, p. 28-29).

A variável preocupante, no entanto, quando se analisa o equilíbrio fiscal, é a Dívida Líquida do Setor Público. A DLSP no Brasil equivalia a 20% do PIB quando começou a ser apurada, no conceito atual, no início da década de 1980. Ainda nessa mesma década, escalou até um máximo de 56% do PIB, quando ela era predominantemente externa. Nos anos seguintes, sucessivos casos de subindexação da dívida fizeram com que ela perdesse peso relativo, processo que se acentuou na primeira metade dos anos 1990 quando, na

prática, a combinação de um déficit operacional nulo, juntamente com uma senhoriagem elevada associada à existência de alta inflação, encolheu a dívida para 30% do PIB em 1994. A partir de então, começou a crescer continuamente, atingindo, novamente, 56% do PIB em 2002.

A consciência de que o setor público estava flertando com o *default*, acentuada pelo fato de que, com a série do PIB conhecida na época, a dívida tinha chegado a ser da ordem de 60% do PIB – alguns anos antes da revisão do PIB nominal – parecem ter introjetado no comportamento tanto do mercado como dos governos – o anterior, de FHC, e o atual, de Lula – um comportamento que se assemelha à ‘intolerância à dívida’ (*debt intolerance*) (...) no sentido de fornecer apoio à estratégia fiscal que fosse necessária para evitar o risco de inadimplência. Desde então, a dívida passou a cair como proporções do PIB e hoje é de 45% do PIB (GIAMBIAGI, 2007, p. 30).

Os dados da DLSP entre 1995 e 2009 estão expostos na tabela abaixo. É interessante notar que a dívida interna, ao contrário da dívida total, apresenta uma trajetória de crescimento contínua ainda não revertida. A DLSP só pode diminuir como proporção do PIB, portanto, porque a dívida externa não só diminuiu, como também se tornou negativa. Isso ocorreu devido à intensa entrada de recursos na economia, o que transformou o país em um credor internacional líquido. A entrada de divisas tem como contrapartida, no entanto, o aumento da dívida mobiliária federal e a conseqüente elevação do custo da dívida interna, uma vez que a despesa com os juros do financiamento doméstico é muito mais elevada que os juros recebidos pelas reservas mantidas pelo Banco Central do Brasil.

Fica claro, no entanto, que o perfil da DLSP melhorou nos últimos anos. Em primeiro lugar, a parcela da dívida indexada ao câmbio ou vinculada à taxa Selic foi reduzida. Em segundo lugar, houve aumento da participação dos títulos de longo prazo entre os pré-fixados. Por último, houve redução dos juros nos títulos de longo prazo, o que reflete confiança no futuro.

Em outras palavras, para um país caracterizado há muitos anos por ter uma dívida pública: a) crescente; b) com taxas de juros elevadas; c) fortemente suscetível ao impacto dos juros de curto prazo; e d) concentrada no curto prazo, o Brasil está caminhando gradualmente no sentido de vir a possuir uma estrutura de dívida mais madura e, além de ter uma dívida pública declinante, exhibe hoje taxas de juros reais menores que no passado; tem uma dívida menos ligada aos juros de curto prazo; e vem progressivamente alongando a maturidade dos vencimentos dos papéis (GIAMBIAGI, 2007, p. 34).

Tabela 7 – Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (em % do PIB)

Ano	Total	Interna	Externa
1995	29,08	21,43	7,64
1996	29,60	25,70	3,90
1997	30,42	26,65	3,77
1998	35,38	31,96	3,42
1999	45,49	35,58	9,91
2000	45,49	36,34	9,15
2001	48,00	38,47	9,53
2002	56,39	43,32	13,07
2003	56,52	43,55	12,97
2004	52,67	42,84	9,83
2005	48,49	43,20	5,29
2006	47,24	46,51	0,73
2007	45,44	50,67	-5,23
2008	42,07	50,61	-8,53
2009	41,28	50,66	-9,37

Fonte: Ipeadata

Elaboração própria

Giambiagi (2007) salienta que é provável que, mediante taxas de crescimento razoáveis, o Brasil não enfrente um colapso das contas públicas. No entanto, elevar a taxa de investimento público é ainda um dos desafios a ser enfrentado, uma vez que o baixo nível de investimento público é um dos principais responsáveis pelo baixo dinamismo da economia. É importante ainda diminuir a carga tributária, o que também alavancaria o crescimento do PIB.

O risco de não fazer novas reformas não é tanto o de causar uma explosão do gasto no futuro próximo e sim o de não abrir espaço fiscal para a realização das obras de infra-estrutura, de que o país tanto precisa e que devem, em parte, implicar uma participação importante do governo. Nesse sentido, a médio prazo, se o gasto corrente não for contido no futuro, o preço a pagar pode não ser o *default* da dívida pública, mas sim a frustração da expectativa de um crescimento econômico sustentável maior, mais próximo dos 5% a.a. (GIAMBIAGI, 2007, p. 43).

Os dados para o investimento público, apresentados na tabela a seguir, apontam, no entanto, que, apesar do crescimento no período mais recente, a evolução positiva vai

pouco além da recuperação em relação à queda do investimento no início do período considerado.

Tabela 8 – Investimento Público (em % do PIB) – Média por Ano no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
2,2	1,6	1,5	2,6

*2010: Valor do investimento estimado em 3,10%

Fonte: SICSU (2010).

Afonso e Araújo (2006) reconhecem que o esforço do setor público para ajustar as suas contas é válido e tem tido resultados positivos. No entanto, os autores, assim como Giambiagi (2007), se preocupam com os efeitos que o padrão de ajuste tem imposto ao restante da economia, quais sejam, a elevada carga tributária e a reduzida demanda governamental. A carga tributária é um poderoso entrave à retomada do crescimento, mas parece haver pouco espaço para uma redução substancial, tendo-se em vista o compromisso do governo com a austeridade fiscal. Nas palavras de Afonso e Araújo (2006), “criar condições para que o alcance de resultados primários, cada vez mais expressivos, deixe de representar uma camisa-de-força para o Estado brasileiro pode ser a saída mais rápida para a retomada dos investimentos públicos” (p. 59).

Carvalho (2007), por outro lado, dirige a sua crítica ao aspecto redistributivo que a diminuição da dívida interna teria. Segundo este autor,

O pagamento de juros reais elevados pelo Tesouro reduz substancialmente os efeitos positivos de políticas sociais consagradas no país, como a Previdência e as bolsas para a população de baixa renda, pois transfere recursos substanciais, de modo sistemático, aos credores do Estado. Os rentistas são beneficiados diretamente pelos juros reais elevados, e os bancos auferem, de forma indireta, os ganhos propiciados pelos *spreads* excepcionais que conseguem cobrar nas operações de crédito, viabilizados em grande medida pelos juros altos que obtêm nas aplicações em títulos públicos (CARVALHO, 2007, p. 67).

De acordo com este autor, o receio de que uma redução substancial nos juros induza um movimento de desconfiança na economia faz com que conserve a situação atual. Dessa forma, a política econômica continua submissa ao objetivo de garantir a solvência da dívida, a despeito das suas condições de financiamento serem precárias e custosas.

Outra implicação importante do perfil da dívida pública brasileira é o seu impacto sobre o sistema financeiro nacional: a liquidez e a rentabilidade dos títulos públicos acabam

diminuindo o volume de crédito ofertado. Isso faz com que o sistema financeiro nacional seja pouco profundo.

2.3. Desenvolvimento Social

A análise da evolução de diversos indicadores no período recente evidencia a trajetória positiva do desenvolvimento social no Brasil. O Índice de Desenvolvimento Humano saltou de 0,734 em 1995 para 0,813 em 2007². O Coeficiente de Gini sofreu uma queda de quase 10% nos últimos 15 anos³. A pobreza e o desemprego diminuíram, enquanto o salário mínimo apresentou recuperação real e valor médio real de cada benefício pago pelo INSS aumentou (ver gráfico e tabelas abaixo).

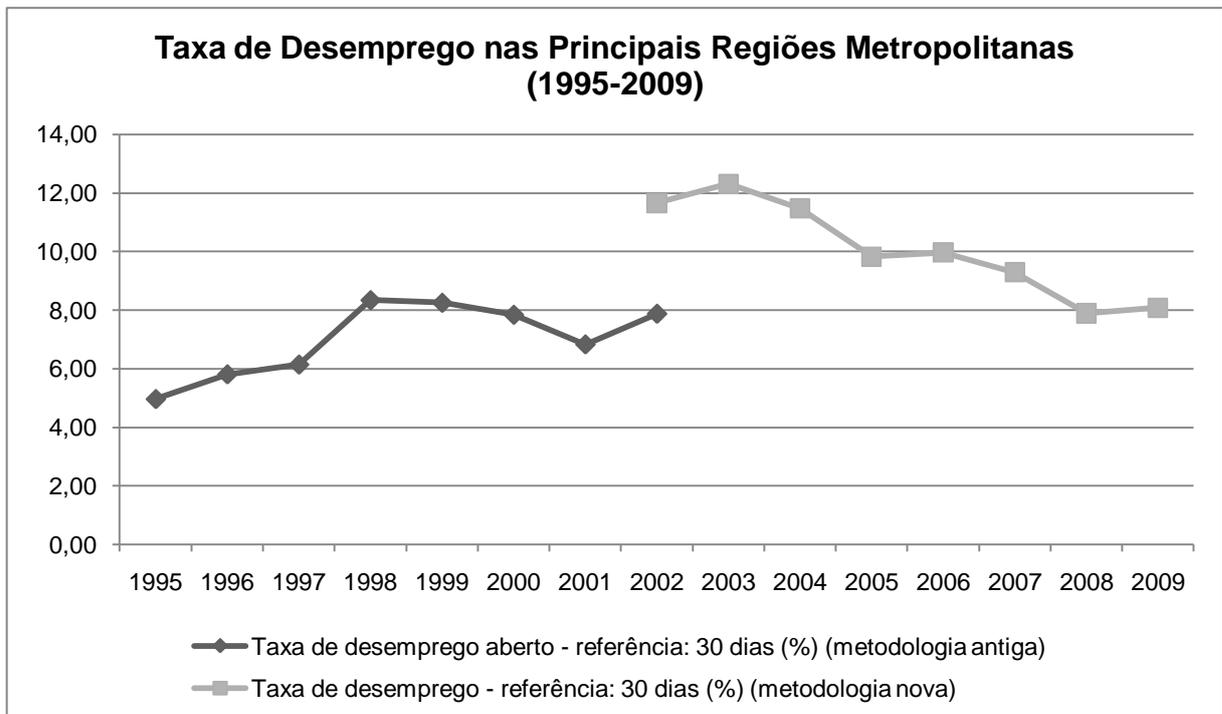


Gráfico 8. Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Tabela 9 – Criação de Empregos com Carteira Assinada – Média por Ano no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
-296.000	454.000	1.163.000	1.446.000

*2010: Criação líquida de emprego formal estimada em 1.800.000

Fonte: SICSU (2010).

² UNDATA.

³ Cálculo realizado a partir de dados fornecidos pelo Ipeadata.

Tabela 10 – Recuperação Real do Salário Mínimo no Período em Relação ao Governo Anterior

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
17%	15%	19%	31%

Fonte: SICSU (2010).

Tabela 11 – Valor Médio Real de Cada Benefício Pago pelo INSS no Período

FHC 1 (1995-1998)	FHC 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)	Lula 2 (2007-2010*)
R\$ 481,66	R\$ 532,02	R\$ 599,49	R\$ 657,24

Fonte: SICSU (2010).

A seguir, alguns desses indicadores são analisados mais detalhadamente.

É marcante, na história recente do país, a trajetória de queda da desigualdade de renda. A evolução do Coeficiente de Gini evidencia a diminuição contínua e substancial da desigualdade a partir de 2001 – uma das mais ágeis do mundo (IPEA, 2006) – após a melhora tímida da década de 1990 em relação ao pico em 1989, como se pode observar no gráfico abaixo. O ano de 2004 é significativo nesta trajetória, pois representou o menor valor do coeficiente nos últimos 30 anos. Os dados relativos aos últimos 15 anos, fornecidos pelo Ipeadata, são ainda mais otimistas e estão expostos no próximo gráfico.

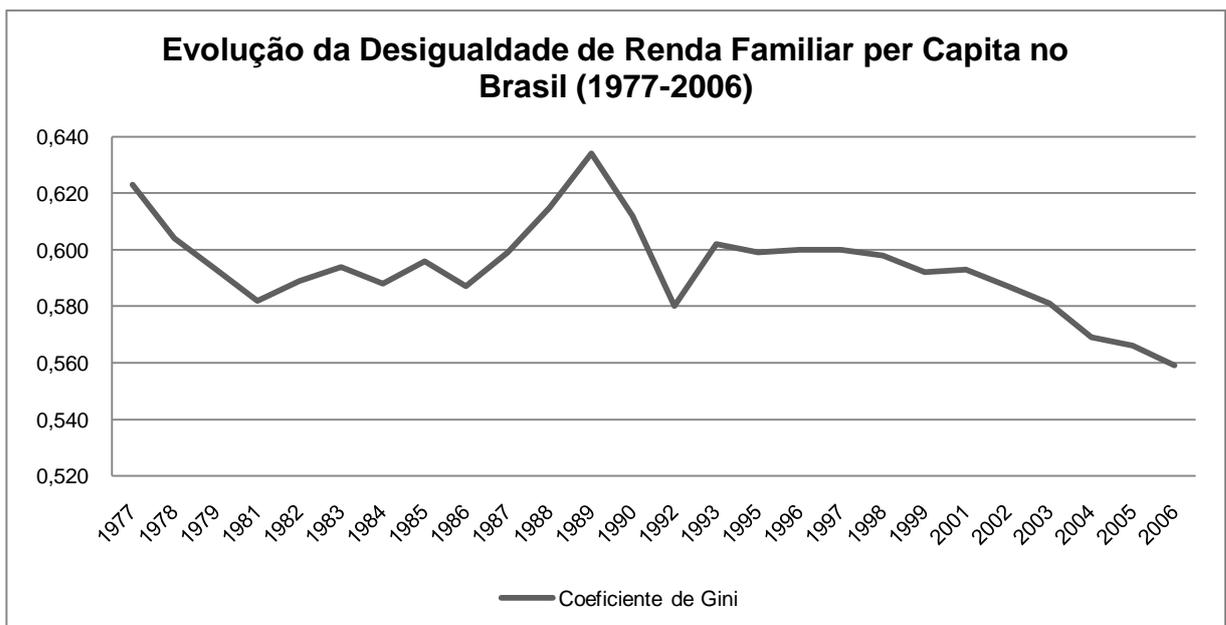


Gráfico 9. Fonte: IPEA (2006) e SOARES (2008). Elaboração própria.

É importante perceber que uma queda na desigualdade de renda só ocorre quando a renda média dos mais pobres cresce mais rapidamente que a renda média nacional. “A

percepção dos mais pobres no Brasil foi de estarem vivendo em um país com uma alta taxa de crescimento econômico, enquanto os 20% mais ricos tiveram a percepção de estarem vivendo em um país estagnado” (IPEA, 2006, p. 4). Além disso, como a renda *per capita* da população total não cresceu expressivamente no período, toda a queda da pobreza verificada pode ser integralmente atribuída à redução na desigualdade.

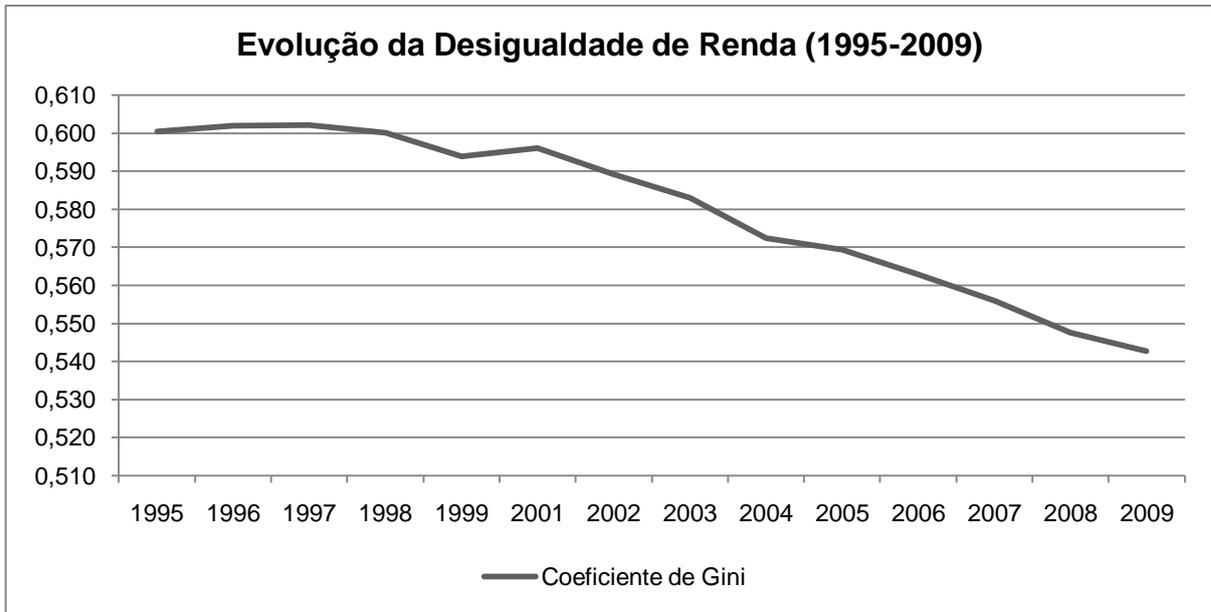


Gráfico 10. Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Além da evolução positiva do Coeficiente de Gini ser um resultado importante por si só, essa desconcentração de renda levou a uma expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza no país, fato que pode ser traduzido em dados concretos: o número de pessoas extremamente pobres no país caiu de mais de 20 milhões em 2005 para 13,5 milhões em 2009, enquanto o número de pobres foi de 55,5 milhões para 39,6 milhões no mesmo período. É preciso notar ainda que

O impacto do crescimento econômico sobre a pobreza é tão maior quanto menor for a desigualdade na distribuição de renda. (...) a redução na desigualdade não apenas tem impacto direto sobre a pobreza, mas também eleva a capacidade do crescimento econômico de beneficiar os mais pobres (IPEA, 2006, p. 18-19).

Segundo o estudo realizado pelo IPEA (2006), são cinco os determinantes imediatos da renda familiar per capita: a) características demográficas das famílias; b) transferências de renda; c) remuneração de ativos; d) acesso ao trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho; e e) distribuição dos rendimentos do trabalho. Este estudo, ao verificar a contribuição de cada um destes determinantes na redução da desigualdade de renda, concluiu que as transferências de renda e a distribuição dos

rendimentos do trabalho foram os fatores de maior importância nesta trajetória. Os três tipos de transferências públicas de renda (as pensões e aposentadorias públicas, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios do Programa Bolsa Família e de outros) contribuíram com cerca de $\frac{1}{3}$ da redução na concentração de renda. No que tange a distribuição dos rendimentos do trabalho, a aceleração recente da queda na desigualdade de renda do trabalho, causada por reduções tanto na desigualdade educacional quanto nas diferenças de rendimentos entre os níveis educacionais, explica metade da queda na desigualdade de renda familiar.

O estudo identifica, por fim, quatro aspectos que devem ser necessariamente contemplados por uma estratégia ampla de combate à desigualdade:

- a) a equalização de oportunidades para a *aquisição de capacidades*; b) a equalização de oportunidades para o *uso produtivo das capacidades adquiridas* (que se faz sentir principalmente pelo *acesso ao trabalho*); c) redução da *desigualdade de tratamento* dos trabalhadores no mercado de trabalho; e d) tornar o *sistema tributário* e o *gasto público* mais *eficientes e progressivos* (IPEA, 2006, p. 9).

Quando comparado a outros países, o Brasil continua, entretanto, ocupando uma posição de absoluto destaque negativo, detendo um dos mais elevados graus de desigualdade do mundo. O estudo do IPEA (2006) ressalta que “(...) caso a velocidade fosse mantida, seriam necessários cerca de 20 anos para que a posição internacional do Brasil com relação à renda média dos 20% mais pobres se alinhasse com sua posição relativa à renda *per capita*” (p. 20).

Neste contexto, Soares (2008) procura avaliar, através de comparações históricas e internacionais, se o ritmo de queda da desigualdade de renda no Brasil é adequado e se a queda em torno de 5,8% no período 2001-2006 é razoável e meritória de comemoração. Ao comparar a atual queda na desigualdade no Brasil com a queda na desigualdade dos países hoje integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) enquanto estes construíam seus estados de bem-estar social, Soares (2008) afirma que não há dúvida de que nosso ritmo de redução do coeficiente de Gini de 0,007 ponto ao ano está adequado. “O desafio, no entanto, é manter o ritmo por outras duas ou três décadas” (SOARES, 2008, p. 13).

Soares (2008) propõe estão estimar a distância que nos separa hoje de alguns países que são elegíveis como modelos viáveis de civilização e equidade na distribuição de

renda, calculando o tempo necessário para se alcançar cada um destes modelos. O autor considera que duas ou três décadas – ou seja, o tempo gasto pelos países desenvolvidos – seja um bom parâmetro. A análise conclui que, mantida o ritmo atual de queda na desigualdade de renda, em 6 anos atingiremos o mesmo nível do México – país grande, latino-americano, com fortes divisões étnicas –, em 12 anos o nível dos Estados Unidos – de longe, o país mais desigual entre os que fazem parte da OCDE, mas, assim como o Brasil, um país grande, federativo, e com fortes divisões étnicas – e em 24 anos o nível do Canadá – outro país grande, federativo e com fortes divisões étnicas, mas que leva a sério a manutenção de um Estado de Bem-Estar Social. Soares (2008) afirma, por fim, que “pensar que o presente ritmo de redução do coeficiente de Gini levará a este novo país em meros 24 anos mostra que podemos estar no início de uma revolução no nosso padrão civilizatório” (p. 16).

O papel do Estado na melhoria das condições de vida da população é essencial e não se dá apenas através dos programas de transferência de renda. O estudo realizado por Torres, Bischir e Carpim (2006) indica que a pobreza metropolitana cresceu substancialmente entre 1995 e 2004 e que, contraditoriamente, o consumo de bens e serviços por parte dos mais pobres aumentou significativamente no mesmo período. Segundo a análise desses autores, o acesso a serviços públicos aumentou em um contexto de deterioração da renda a partir do recente fortalecimento do papel do Estado.

Políticas como as de educação, saúde e transferência de renda, que tiveram sua abrangência substancialmente aumentada nos últimos dez anos, teriam o potencial de funcionar como redes de proteção social, proporcionando melhoria de condições sociais mesmo no contexto de relativa deterioração econômica (TORRES, BISCHIR, CARPIM, 2006, p. 20).

Já o aumento do consumo de bens pelos pobres “deve ser abordado a partir de um conjunto mais diversificado de elementos, ligados à estrutura de preços relativos, a mudanças comportamentais no âmbito da família e ao aumento da oferta de crédito ao consumidor” (TORRES, BISCHIR, CARPIM, 2006, p. 21). O papel do governo no crescimento da oferta de crédito é evidente e essa política foi mais fortemente implementada a partir do governo Lula.

Alguns autores criticam, no entanto, o nível de gastos sociais do governo, considerados insuficientes. Marques e Mendes (2008), por exemplo, afirmam que o Programa Bolsa Família não está de acordo com o sistema de proteção social construído a

partir da Constituição de 1988, uma vez que atinge nem mesmo o nível de renda considerado mínimo pela sociedade e que deveria ser garantido pelo Estado.

Entre os vários avanços introduzidos na Constituição de 1988, um dos mais importantes foi o estabelecimento de correspondência entre o piso previdenciário e o salário mínimo (...). Em termos previdenciários, isso seria equivalente a uma renda base (...). Ao ser feito isso, deixou a Previdência social de ser balizada exclusivamente pelo critério do mérito (...). (...) dois critérios definidores do acesso aos benefícios previdenciários foram imbricados: o do mérito e o da cidadania (MARQUES e MENDES, 2008, p. 91).

Segundo estes autores, o Bolsa Família, apesar de ter provocado melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros, é problemático, uma vez que não considera nem o parâmetro do salário mínimo como piso da renda familiar: se tomarmos como parâmetro o salário mínimo de R\$ 380,00 (vigente em 2007) como a renda de uma família de quatro membros, a renda *per capita* ficaria em R\$ 95,00 e o diferencial entre a renda *per capita* exigido para ter acesso ao Bolsa Família (R\$ 60,00) e a referenciada ao salário mínimo é de R\$ 35,00.

2.4. Inserção Produtiva e Comercial

A evolução da balança comercial brasileira nos últimos 15 anos apresenta duas trajetórias distintas: num primeiro momento, saldos negativos na balança comercial e em transações correntes acompanharam a sobrevalorização da moeda brasileira, que foi resultado, como dito acima, do Plano Real; após a crise cambial e a conseqüente desvalorização em 1999, o saldo comercial brasileiro começou a se recuperar e, a partir de 2002 – outro ano de forte desvalorização cambial –, as exportações começaram a crescer surpreendentemente. Como resultado, o saldo comercial foi positivo a partir de 2001 – e crescente até 2006, quando superou US\$ 46 bilhões – e as transações correntes foram superavitárias entre 2003 e 2007, uma vez que o saldo comercial mais que compensou o tradicional déficit brasileiro na conta Serviços e Rendas.

É importante notar, no entanto, que, entre 1999 e 2002, a reversão do saldo comercial se deu não devido ao crescimento das exportações, mas à queda das importações, como resultado da queda da absorção doméstica e em resposta à desvalorização. Movimento parecido havia ocorrido na década de 1980, quando, no contexto de interrupção dos fluxos voluntários de investimento, o Brasil necessitou gerar

saldos comerciais positivos para fazer frente ao endividamento. A aceleração do crescimento das exportações ocorreu a partir de 2002 e foi a somente após esse ano que o país conquistou saldos comerciais positivos consideráveis. Entre 2002 e 2008, as exportações brasileiras cresceram 228%, ou seja, mais de 32% a.a., um resultado surpreendente, devido à sua dimensão e à sua duração e comparável apenas ao desempenho registrado pelo país em fins da década de 1960.

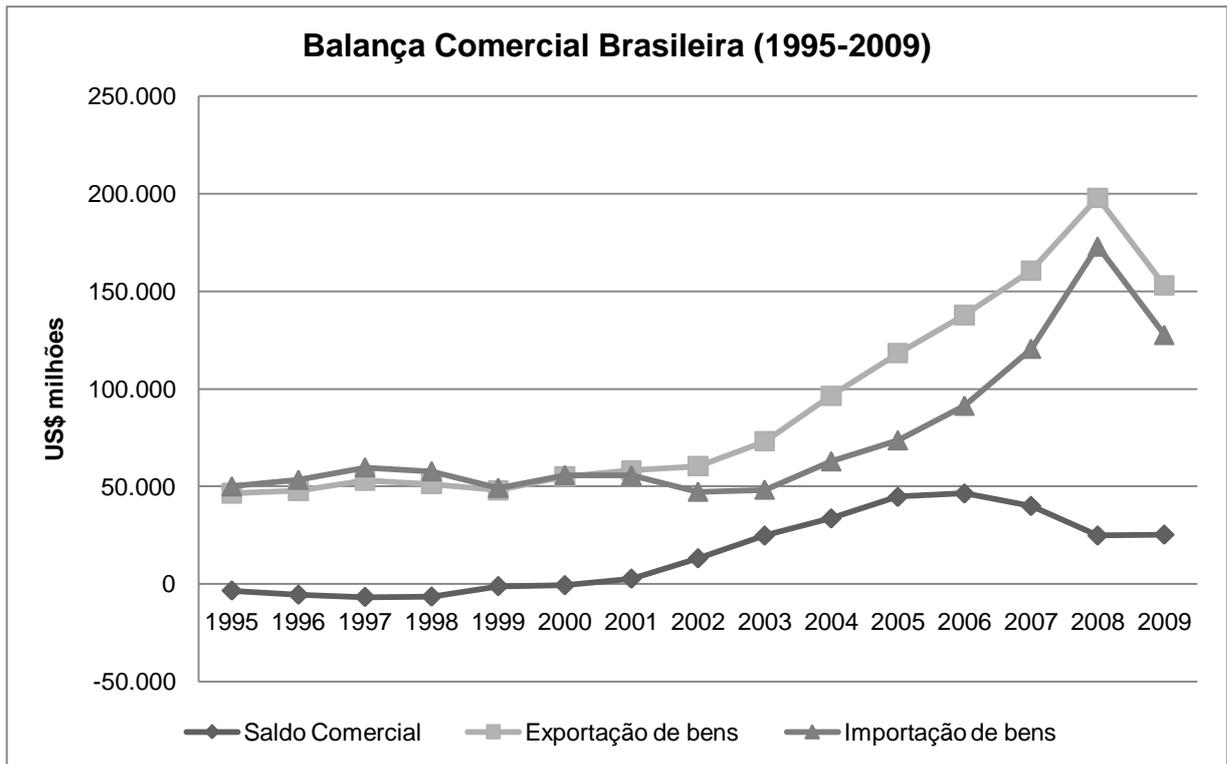


Gráfico 11. Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Na ótica das contas externas, e a despeito das dificuldades enfrentadas na fase inicial, o balanço dos (...) anos decorridos desde a mudança do regime cambial tem superado as expectativas mais otimistas: o Brasil vem registrando saldos comerciais recordes, saldo positivo na conta de transações correntes e uma acumulação inédita de reservas em moeda estrangeira. Em suma, o país passou de uma situação de extrema vulnerabilidade no final dos anos 1990 para uma posição altamente confortável no presente (RIBEIRO e MARKWALD, 2008, p. 354).

Oliveira, Villares e Wagner Neto (2007) também avaliam positivamente o elevado nível de vendas para o exterior, que possibilitou a contínua recomposição das reservas internacionais e a melhora dos indicadores de solvência externa, com repercussões positivas sobre o risco-país. Os autores salientam ainda que “esse comportamento positivo das exportações tem contribuído de maneira significativa para a expansão do PIB e se

revelado o principal fator de crescimento em alguns anos do período 2002-2005” (OLIVEIRA, VILLARES e WAGNER NETO, 2007, p. 89-90).

É preciso perceber também que o comércio brasileiro, mesmo que fortemente impulsionado pela demanda mundial, cresceu a uma velocidade superior à do comércio mundial. Entre 1995 e 2009, as exportações mundiais cresceram 140%, enquanto as brasileiras cresceram quase 230%. O resultado disso é a participação crescente do país no comércio mundial: o Brasil era responsável por 0,9% das exportações mundiais em 1995 e por 1,23% em 2009. “O Brasil, portanto, fez mais do que simplesmente ‘surfear’ na onda de uma excepcional expansão do comércio mundial.” (RIBEIRO e MARKWALD, 2008, p. 356). Esta trajetória não foi, entretanto, linear, uma vez que as exportações brasileiras apresentaram, em alguns anos, crescimento inferior ao crescimento das mundiais (1996, 1998, 1999, 2002). Como resultado, a participação do Brasil nas exportações mundiais atingiu um mínimo de 0,84% em 1999, antes de se recuperar. Em 2009, as exportações brasileiras acompanharam o movimento recessivo mundial e declinaram 23%.

Oliveira, Villares e Wagner Neto (2007) afirmam que é inquestionável que foram criadas condições estruturais para o Brasil pudesse se aproveitar do *boom* da economia mundial e dos efeitos das desvalorizações na taxa real de câmbio em 1999 e 2002. Os autores apontam, entre elas, a reestruturação produtiva pela qual passou o país a partir do início dos anos 1990, que, através da crescente exposição à concorrência de empresas estrangeiras, forçou as nacionais a buscarem mais intensamente ganhos de produtividade.

Esse crescimento das exportações brasileiras foi suficiente, inclusive, para fazer frente a uma expansão nada desprezível das importações (266% entre 2002 e 2008) em um contexto de aceleração do crescimento da demanda doméstica. A continuidade do superávit comercial só foi possível porque o crescimento das importações, apesar de maior, partiu de uma base menor.

A trajetória de crescimento das exportações brasileiras nos anos recente, no entanto, preocupa alguns analistas. Isso ocorre porque a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação passou de 55% em 1995 para 44% em 2009, enquanto os produtos básicos aumentaram sua participação, passando de 24% para 40% no mesmo período. Essa mudança na composição da pauta ocorreu devido ao crescimento mais acelerado das vendas externas de produtos básicos: estes cresceram 465% entre 1995 e 2009, enquanto os manufaturados cresceram apenas 163% no mesmo período. Ribeiro e Markwald (2008) destacam que o ganho recente de participação dos produtos básicos está relacionado apenas parcialmente ao comportamento favorável dos preços de exportação, uma vez que os produtos sobressaíram também em termos de crescimento do *quantum*.

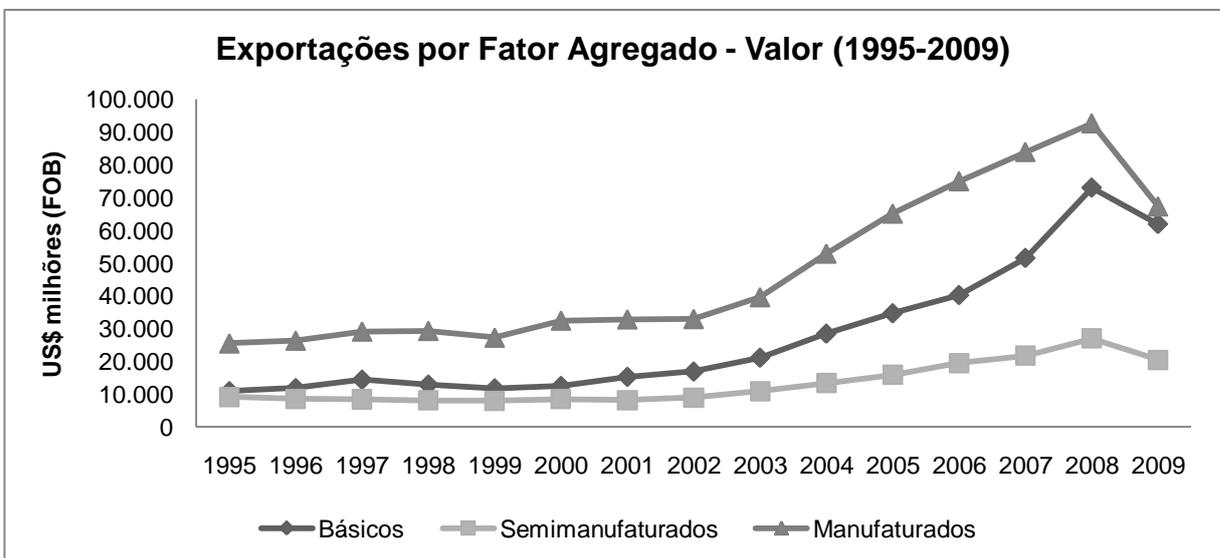


Gráfico 12. Fonte: MDIC. Elaboração própria.

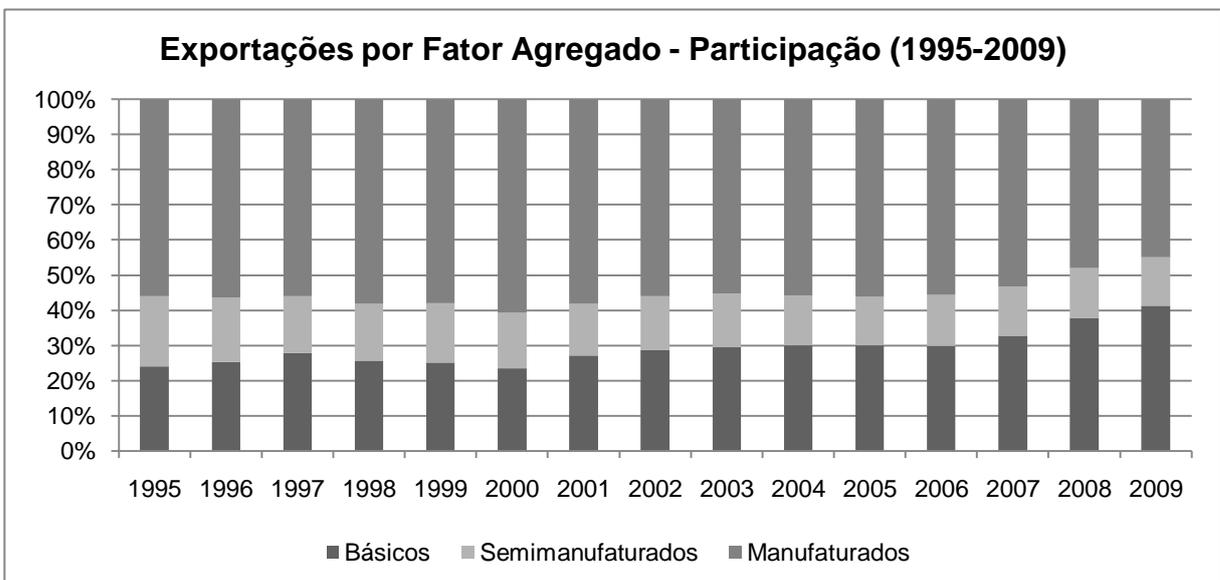


Gráfico 13. Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Estes autores acreditam que

o aumento da participação dos produtos menos elaborados nas exportações do país, destacadamente dos básicos, é uma tendência firme no período de flutuação cambial e não um fenômeno passageiro, sem que seja possível detectar até o momento nenhum sinal claro de reversão dessa tendência (RIBEIRO e MARKWALD, 2008, p. 363).

Para entender esse fenômeno, é preciso analisar quatro fatores, três deles estruturais e um conjuntural:

i. O crescimento acelerado das exportações de petróleo bruto – como já foi dito, as vendas de petróleo são isoladamente o fator mais importante para explicar o ganho de participação dos produtos básicos na pauta nos anos recentes. Esse crescimento é resultado do aumento da produção nacional e da incapacidade das refinarias brasileira de utilizar plenamente o óleo extraído em território brasileiro, o que tem levado à curiosa situação de o país ser ao mesmo tempo um grande exportador (de petróleo pesado) e um grande importador (de petróleo leve).

ii. O padrão de vantagens comparativas do país – a grande disponibilidade de terras agriculturáveis e de recursos minerais (inclusive petróleo) torna o país um exportador natural de bens relacionados a esses recursos.

iii. O rápido crescimento do comércio mundial - o crescimento acelerado de algumas economias emergentes tem pressionado de forma especial os mercados mundiais de alimentos, de energia e de diversas outras commodities de larga utilização no setor industrial, como minérios e produtos siderúrgicos, refletindo-se em grande aumento das cotações internacionais desses produtos.

iv. A valorização da moeda brasileira – a valorização gera efeitos negativos sobre a exportação de bens industrializados, ao passo que os produtos básicos são menos sensíveis a variações cambiais, até mesmo devido à larga vantagem comparativa que o país possui nesses produtos.

Ribeiro e Markwald (2008) concluem que a composição das exportações segundo setores e produtos apresentou alterações significativas, mas não drásticas, nos últimos anos. Além do crescimento da participação do petróleo, merece destaque a queda da participação dos produtos intensivos em trabalho, com especial destaque para a indústria calçadista. Variações na taxa de câmbio real não parecem, contudo, ter afetado decisivamente a tendência ao encolhimento da presença dessas atividades na pauta

exportadora; o fenômeno parece estrutural, derivado da crescente concorrência de países asiáticos que contam com abundante contingente de mão-de-obra barata.

Merece destaque também a evolução dos principais parceiros comerciais do Brasil. Um importante fato recente é a ascensão da China a principal parceiro de exportação brasileiro em 2009, ultrapassando os Estados Unidos e concentrando mais de 13% das nossas vendas externas. Os EUA eram o destino tradicional das exportações brasileiras e chegaram a ser responsáveis por 25% das vendas em 2002, ano a partir do qual sua participação caiu continuamente. Segue, abaixo, a tabela contendo a evolução das exportações brasileiras para os seus dez principais destinos em 2009.

Tabela 12 – Principais Parceiros de Exportação do Brasil

	1995		1996		1997		1998	
	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%
Total	46.506.283	100%	47.746.727	100%	52.994.340	100%	51.139.862	100%
China	1.203.741	3%	1.113.814	2%	1.088.201	2%	904.860	2%
EUA	8.799.187	19%	9.312.373	20%	9.407.879	18%	9.888.894	19%
Argentina	4.041.111	9%	5.170.004	11%	6.767.153	13%	6.747.080	13%
Países Baixos	2.917.768	6%	3.548.729	7%	3.998.464	8%	2.744.146	5%
Alemanha	2.158.169	5%	2.082.675	4%	2.607.761	5%	3.005.695	6%
Japão	3.101.561	7%	3.047.111	6%	3.068.060	6%	2.201.854	4%
Reino Unido	1.325.555	3%	1.323.643	3%	1.258.817	2%	1.339.209	3%
Venezuela	480.866	1%	454.391	1%	768.116	1%	706.264	1%
Índia	319.983	1%	184.907	0%	166.288	0%	144.870	0%
Bélgica	1.187.941	3%	1.056.119	2%	1.094.101	2%	1.977.799	4%
Total 10	25.535.881	55%	27.293.766	57%	30.224.839	57%	29.660.671	58%

	1999		2000		2001		2002	
	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%
Total	48.011.445	100%	55.085.594	100%	58.222.643	100%	60.361.785	100%
China	676.129	1%	1.085.302	2%	1.902.122	3%	2.520.979	4%
EUA	10.867.537	23%	13.389.889	24%	14.398.230	25%	15.559.315	26%
Argentina	5.363.926	11%	6.237.684	11%	5.009.810	9%	2.346.508	4%
Países Baixos	2.594.108	5%	2.796.323	5%	2.863.612	5%	3.183.411	5%
Alemanha	2.544.061	5%	2.526.819	5%	2.504.137	4%	2.539.955	4%
Japão	2.192.578	5%	2.474.437	4%	1.989.773	3%	2.102.539	3%
Reino Unido	1.437.193	3%	1.499.175	3%	1.706.096	3%	1.770.684	3%

Venezuela	536.640	1%	752.906	1%	1.095.270	2%	798.974	1%
Índia	313.893	1%	217.450	0%	285.407	0%	653.737	1%
Bélgica	1.702.971	4%	1.785.192	3%	1.746.435	3%	1.888.536	3%
Total 10	28.229.035	59%	32.765.177	59%	33.500.892	58%	33.364.638	55%

	2003		2004		2005		2006	
	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%
Total	73.084.140	100%	96.475.238	100%	118.308.387	100%	137.807.469	100%
China	4.533.363	6%	5.441.746	6%	6.834.997	6%	8.402.369	6%
EUA	16.937.180	23%	20.403.166	21%	22.810.092	19%	24.774.416	18%
Argentina	4.569.768	6%	7.390.967	8%	9.930.153	8%	11.739.592	9%
Países Baixos	4.247.612	6%	5.919.281	6%	5.285.515	4%	5.748.570	4%
Alemanha	3.140.329	4%	4.045.946	4%	5.032.320	4%	5.690.810	4%
Japão	2.315.632	3%	2.774.247	3%	3.482.616	3%	3.894.521	3%
Reino Unido	1.901.786	3%	2.121.899	2%	2.597.282	2%	2.829.592	2%
Venezuela	6.082.290	8%	1.469.802	2%	2.223.706	2%	3.565.424	3%
Índia	553.696	1%	652.553	1%	1.137.930	1%	938.889	1%
Bélgica	1.791.950	2%	1.921.576	2%	2.144.222	2%	2.996.037	2%
Total 10	46.073.606	63%	52.141.183	54%	61.478.833	52%	70.580.220	51%

	2007		2008		2009	
	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%	US\$ milhares	%
Total	160.649.072	100%	197.942.442	100%	152.994.742	100%
China	10.748.814	7%	16.403.039	8%	20.190.832	13%
EUA	25.335.516	16%	27.734.720	14%	15.744.930	10%
Argentina	14.416.946	9%	17.605.620	9%	12.784.967	8%
Países Baixos	8.840.872	6%	10.482.595	5%	8.150.135	5%
Alemanha	7.211.325	4%	8.850.810	4%	6.174.960	4%
Japão	4.321.335	3%	6.114.520	3%	4.269.695	3%
Reino Unido	3.301.078	2%	3.791.802	2%	3.726.539	2%
Venezuela	4.723.940	3%	5.150.188	3%	3.610.339	2%
Índia	957.854	1%	1.102.342	1%	3.415.040	2%
Bélgica	3.886.406	2%	4.422.186	2%	3.137.963	2%
Total 10	83.744.086	52%	101.657.822	51%	81.205.400	53%

Fonte: Intracen

Elaboração própria

Numa análise mais ampla, Ribeiro e Markwald (2008) destacam a participação crescente de novos mercados como destinos relevantes, em detrimento das vendas

direcionadas a mercados mais tradicionais, em especial os dos países desenvolvidos. Na avaliação destes autores,

os dados não deixam dúvida de que o Brasil foi muito bem-sucedido em diversificar os destinos de suas exportações nos últimos anos, o que certamente contribuiu para um melhor desempenho das vendas externas, haja vista que os mercados não tradicionais têm registrado nos últimos tempos um crescimento de suas importações superior ao observado nos países desenvolvidos (p. 373).

O papel efetivo da política externa do governo Lula, que explicitamente tem por objetivo diversificar os parceiros, é, no entanto, reduzido. Por um lado, reorientação já vinha ocorrendo no final do governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a expansão das vendas brasileiras para esses novos mercados ocorreu também devido (i) ao aumento da participação dos mercados não tradicionais nas importações mundiais e (ii) à concentração da demanda desses países em commodities agrícolas e minerais.

A diversificação de mercados tem se revelado útil ao Brasil em um momento de desaceleração das principais economias do mundo. Além disso, o padrão de comércio é diferenciado de acordo com o destino: enquanto os países desenvolvidos e a China demandam produtos primários, a América Latina importa manufaturas brasileiras de significativa intensidade tecnológica (OLIVEIRA, VILLARES e WAGNER NETO, 2007).

Ribeiro e Markwald (2008) sugerem ainda outra característica da evolução recente da trajetória comercial que confere dinamismo ao Brasil: a participação das exportações nas vendas totais de produtos industrializados do país aumentou, fazendo com que o coeficiente de exportação da indústria alcançasse 17% em 2007, contra apenas 9,2% em 1998. No mesmo período, as importações também aumentaram sua participação na demanda doméstica, seja de produtos finais, seja de bens intermediários, mas a variação foi menos expressiva: o coeficiente de penetração de importações passou de 11,7% em 1998, para algo próximo de 15% em 2007.

A evolução do comércio externo do Brasil sugere questionamentos sobre o padrão produtivo e de comércio brasileiro. Neste debate, destacam-se três perspectivas: as hipóteses de desindustrialização, já discutidas anteriormente, a dúvida sobre a sustentabilidade do desempenho externo nacional e o questionamento sobre o impacto do câmbio na balança comercial.

A dúvida sobre a sustentabilidade do desempenho externo é apontada por muitos autores, entre eles Ribeiro e Markwald (2008), que afirmam que, “mantido o quadro atual, a trajetória mais provável para o setor externo aponta para a obtenção de saldos comerciais

declinantes e o retorno a déficits (provavelmente moderados) em conta-corrente” (p. 355). O superávit comercial ocorre, por definição, quando há um excesso de produção de bens em relação à demanda doméstica. Logo, para que os atuais superávits se sustentem ao longo do tempo, é necessário que a taxa de crescimento da demanda doméstica não seja sistematicamente superior à taxa de crescimento da produção doméstica. Do contrário, o país só conseguiria manter-se superavitário se fosse capaz de obter ganhos contínuos de termos de troca, o que a história mostra ser fato muito difícil de ocorrer, além de ser uma variável fora do controle das políticas econômicas nacionais.

Para Ribeiro e Markwald (2008),

fica evidente que a atual trajetória da economia brasileira é, em linhas gerais, desfavorável à manutenção dos superávits no futuro, devido à ainda baixa taxa de investimento, ao câmbio real valorizado e ao crescimento acelerado da demanda doméstica. Não há dúvida de que tal situação pode ser sustentada ainda por algum tempo, talvez alguns anos, especialmente ante um cenário externo favorável. Contudo, ao se pensar no médio e no longo prazos, será inevitável um ajuste na economia (...) (p. 383)

Há dois cenários possíveis. No primeiro, o positivo, haveria aumento da taxa de investimento e gradual desvalorização do câmbio, tornando possível ao país alcançar níveis de crescimento sustentável do PIB, com expansão tanto da produção quanto da demanda, sem preocupações quanto a uma possível deterioração das contas externas. No segundo, o negativo, o ajuste ocorreria pela redução do ritmo de crescimento da demanda doméstica. “Embora bem-sucedido do lado da balança comercial, esse tipo de ajuste é muito custoso em termos de queda de renda, desemprego e inflação. Além disso, significaria, mais uma vez, abrir mão do desejado crescimento sustentável” (RIBEIRO e MARKWALD, 2008, p. 383-384). Estes autores não acreditam, no entanto, que a administração da taxa de câmbio seja uma política disponível ou viável para controlar o resultado comercial; eles defendem reformas pró-competitividade e políticas industriais e tecnológicas para garantir a continuidade do bom desempenho externo brasileiro.

Quando se fala do impacto da taxa de câmbio no desempenho comercial brasileiro no período recente, é curioso notar que o período de maior expansão das exportações coincide, justamente, com a forte valorização real que a moeda nacional sofreu a partir de 2003. Ribeiro e Markwald (2008) procuram analisar esse paradoxo:

com efeito, do lado das importações, a taxa de câmbio agiu de forma esperada, promovendo a sua contração nos anos de desvalorização e induzindo uma forte recuperação na fase de valorização. Do lado das

exportações, ao contrário, a reação parece ter sido bastante limitada durante a fase de desvalorização e vem se mostrando também muito demorada e pouco intensa na já prolongada fase de valorização (p. 358).

A análise dos autores, ao desagregar a evolução das exportações e das importações em *quantum* e preço, evidencia que esse paradoxo é apenas aparente e que as exportações reagiram aos movimentos do câmbio real de forma esperada. Eles afirmam que o desempenho efetivo das exportações entre 1999 e 2002 foi muito melhor do que sugerem as estatísticas em termos de valor e que o pífio crescimento do valor exportado nesse período é explicado pelo comportamento dos preços de exportação, que tiveram queda, obscurecendo a razoável expansão do *quantum* em resposta à desvalorização cambial. Além disso, tendo-se em vista o crescimento apenas razoável do comércio mundial entre 1999 e 2002 e a conjuntura desfavorável em termos de preços, o desempenho exportador foi bom.

O bom desempenho das exportações só se tornou realmente visível quando a aceleração do *quantum*, presente desde a desvalorização cambial em 1999, somou-se à recuperação dos preços internacionais e a um aquecimento da demanda mundial. Isso se deu nos anos 2003 e 2004, quando o valor exportado cresceu, respectivamente, 21,1% e 32%. Outro elemento que também jogou a favor da expansão das exportações brasileiras foi a acumulação, nos anos anteriores, significativa de capacidade ociosa na estrutura produtiva. Tudo isso permitiu que a oferta reagisse vigorosamente à conjunção do câmbio favorável, preços em alta e demanda externa aquecida (RIBEIRO e MARKWALD, 2008).

Variações no câmbio também podem impactar a evolução das exportações na medida em que promove mudanças significativas na pauta. Voltamos aqui ao debate sobre a hipótese de desindustrialização no Brasil. De fato, desvalorizações reais têm a capacidade de estimular o ingresso na atividade exportadora de novos setores, abrir oportunidades para a exploração de economias de escala, promover aumentos de produtividade e viabilizar transformações permanentes e não apenas transitórias no padrão de especialização e de inserção internacional de uma economia. Inversamente, apreciações reais da taxa de câmbio podem contribuir para o encolhimento e até desaparecimento de atividades exportadoras, *downgrading* das capacidades técnicas e redução da produtividade e competitividade internacional de determinados setores.

Jank *et al.* (2008) ressaltam que a apreciação da taxa de câmbio pode exercer tanto impactos positivos como negativos sobre a economia do país. Por um lado, é verdade que a presença de um câmbio valorizado tende a afetar negativamente o comércio exterior, uma vez que reduz a rentabilidade dos produtos exportados e gera perda de competitividade,

sobretudo entre os produtos manufaturados. Analogamente, as desvalorizações cambiais em 1999 e 2002 trouxeram incentivos ao setor exportador brasileiro, especialmente para os exportadores de bens manufaturados, para os quais o fator preço é elemento basilar da competitividade (OLIVEIRA, VILLARES e WAGNER NETO, 2007, p. 97).

Em contrapartida, o dólar desvalorizado também poderia reduzir os custos de aquisição de bens de capital, facilitando a modernização do parque industrial. Ao mesmo tempo, contribui para o controle da inflação por meio dos baixos preços dos produtos importados. Segundo Jank *et al.* (2007), “a presença de produtos importados permite ao Banco Central operar uma política monetária compatível com o crescimento mais acelerado da demanda interna” (p. 322).

Quando analisado sob um enfoque microeconômico, variações no câmbio sugerem também outra mudança no perfil exportador do país, qual seja, a ampliação da base exportadora. Quando há desvalorização, o número de empresas exportadoras tende a aumentar. Em 1999, por exemplo, a reação da base exportadora foi rápida, positiva e significativa. Contudo, nas fases de apreciação cambial, a resposta é menos intensa e o número de exportadores efetivos tende a estagnar ou a decrescer apenas discretamente, revelando inércia. Ribeiro e Markwald (2008) avaliam que essa inércia da base exportadora é explicada por custos fixos relacionados à atividade.

Na experiência brasileira (...), os custos de saída parecem ser particularmente elevados, o que explicaria a lenta e pouca expressiva redução da base exportadora nas fases de apreciação cambial. É provável que os empresários brasileiros avaliem os custos de reentrada à atividade de exportação como sendo muito expressivos (RIBEIRO e MARKWALD, 2008, p. 375).

O incremento no número de firmas exportadoras após a desvalorização cambial de 1999 foi, ainda assim, inferior ao crescimento do valor exportado. Como resultado, houve aumento da exportação média por firma. Ribeiro e Markwald (2008) também constataram que as firmas previamente estabelecidas, e não os novos exportadores, foram o ator verdadeiramente relevante no *boom*.

O trabalho de Ribeiro e Markwald (2008) nos fornece duas conclusões importantes para a análise aqui proposta. Em primeiro lugar, os autores tornam evidente que o câmbio é uma variável fundamental para explicar a trajetória descrita pela balança comercial no período recente, ao menos no que diz respeito à evolução das quantidades exportadas e importadas. Em segundo lugar, os preços de exportação exerceram um papel crucial na evolução positiva do valor exportado e do saldo comercial, ou seja, houve ganho nos termos

de troca a partir de 2003, amenizando a queda da rentabilidade exportadora resultante da apreciação cambial.

A questão da evolução dos termos de troca é, de fato, pertinente. A análise tradicional do ponto de vista dos países emergentes, proposta por Prebisch, afirma que os termos de troca das commodities primárias *vis-à-vis* aos bens manufaturados tendem a se deteriorar, o que implica baixo dinamismo para os exportadores especializados naquelas. Em 2002, no entanto, os preços de diversas commodities elevaram-se a partir dos patamares historicamente baixos atingidos em 2001, melhorando dos termos de troca dos países periféricos exportadores desses bens.

Prates (2007) salienta duas características do ciclo atual. Em primeiro lugar, a convergência entre a evolução dos preços das commodities nos mercados futuro e à vista. Em segundo lugar, a abrangência da evolução, que atingiu todas as modalidades de commodities. Para a autora, os principais determinantes do ciclo atual são as condições macroeconômicas globais, o “efeito-China” e os choques de oferta das commodities agrícolas.

No que tange as condições macroeconômicas globais, é necessário levar em conta que o ritmo da economia global tem influência pró-cíclica fundamental sobre os preços das commodities. Isso porque as matérias-primas agrícolas e os metais são insumos da produção industrial, de oferta relativamente rígida no curto prazo. Além disso, o preço do US\$ e a taxa de juros básica dessa moeda também desempenham um papel importante na alta recente dos preços das commodities. Por um lado, desvalorizações do dólar tendem a ser acompanhadas por alta das cotações internacionais. Por outro, investidores adquirem commodities no mercado futuro como uma alternativa de reserva de valor no período de depreciação do dólar.

O excepcional crescimento econômico da China tem sido apontado como um dos principais determinantes da alta dos preços das commodities após 2002. Esse crescimento, liderado por setores intensivos em commodities metálicas e industriais pressionou a demanda por esses bens ao mesmo tempo em que o crescimento populacional fomentou a compra externa de alimentos e demais commodities agrícolas. O ingresso da China na OMC em 2001 também provocou uma mudança estrutural com impactos significativos sobre o comércio internacional devido ao processo de liberalização comercial colocado em prática naquele país, uma vez que a redução da proteção do setor agrícola com a entrada na OMC impulsionou as importações desses bens.

A análise realizada por Prates (2007) sugere que a alta dos preços das commodities no período recente esteve associada a uma sobreposição de fatores, cuja

importância relativa é de difícil dimensionamento. “Ao que tudo indica, a singularidade do ciclo atual reside exatamente nessa sobreposição” (PRATES, 2007, p. 341). É preciso salientar, no entanto, que não está excluída, de forma alguma, a possibilidade de que os preços das commodities retomem a tendência histórica de deterioração a partir de um patamar mais elevado.

2.5. Inserção Financeira

A análise do Balanço de Pagamentos do Brasil⁴ na década atual revela uma situação de tranqüilidade, estabilidade e consistência que contrasta fortemente com a experiência dos anos anteriores (LIMA, 2007). Os sucessivos resultados positivos no balanço desde 2001 representam a possibilidade da economia brasileira de operar com abundância de divisas e, simultaneamente, reduzida vulnerabilidade externa, acontecimento inédito no país. Prova disso é a origem da atual folga externa: os superávits comerciais verificados a partir de 2001, amplos o suficiente para garantir o resultado positivo das transações correntes entre 2003 e 2007, como já havia sido dito na seção anterior. O foco da análise, de agora em diante, será a Conta Capital e Financeira.

A Conta Capital e Financeira vinha apresentando resultados fortemente positivos desde o início do período analisado. Em 2002, no entanto, sofreu um decréscimo significativo e inverteu o sinal em 2004. A partir de 2006, porém, voltou a ser positiva, atingindo um valor muito elevado em 2007, para depois sofrer uma forte queda em 2008. O decréscimo em 2002 e a inversão do sinal em 2004 e em 2005 refletem o comportamento do fluxo de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE), que apresentou baixo volume entre 1999 e 2005 e tendência de queda até 2002, e as operações de regularização com o Fundo Monetário Internacional. Lima (2007) aponta que “se, por um lado, a melhora nas contas externas permitiu o pagamento de compromissos assumidos com o FMI, por outro, o Brasil passou a atrair um volume muito menor de investimentos estrangeiros (...)” (p. 118). Já a forte queda do resultado da Conta Capital e Financeira em 2008 é resultado de uma acentuada queda no Investimento Estrangeiro em Carteira naquele ano.

Prates (2004) analisa a situação do Balanço de Pagamentos em 2004 – e que acabou se repetindo em 2005 – e reitera seu caráter inédito. Segundo a autora, o ineditismo decorre da origem do superávit, uma vez que o saldo positivo em transações correntes foi suficiente para cobrir o resultado negativo os fluxos de financiamento voluntário; e da

⁴ O Balanço de Pagamentos do Brasil para o período 1995-2009 encontra-se no Anexo C deste trabalho.

persistência desse déficit na Conta Capital e Financeira, apesar do contexto de excesso de liquidez internacional.

O resultado negativo da conta de 'capitais voluntários' é explicado pela retração da demanda dos agentes privados (empresas e instituições financeiras) por financiamento em moeda estrangeira, os quais optaram, na realidade, por quitar parte da sua dívida externa. Contudo, essa demanda por moeda estrangeira não foi suficiente para evitar a apreciação nominal e real do Real ao longo de 2004 (PRATES, 2004, p. 49).

Um importante resultado do saldo positivo do Balanço de Pagamentos foi a expressiva acumulação de reservas internacionais nos anos recentes, apresentada na tabela abaixo. Esta é, juntamente com o nível de exportações e o produto interno bruto, uma variável fundamental para analisar a evolução da vulnerabilidade externa do Brasil no período.

O Banco Central do Brasil (2008) salienta, no entanto, que a melhora dos indicadores de sustentabilidade externa da economia brasileira decorre de alterações estruturais na Posição Internacional de Investimentos (PII) do país. Por um lado, houve aumento expressivo dos ativos externos devido ao processo de internacionalização de empresas brasileiras, o que eleva o investimento brasileiro direto no exterior, e fortalecimento da posição financeira do Estado, devido ao já mencionado aumento do nível de reservas internacionais. Por outro lado, são notáveis as modificações na composição do passivo externo, com redução da participação dos instrumentos de dívida externa e utilização crescente do IDE e do investimento em portfólio como formas de financiamento do balanço de pagamentos.

A alteração na composição do passivo externo gera uma importante mudança qualitativa na remuneração do financiamento. O financiamento sob a forma de dívida externa se traduz em compromissos cuja data de exigência é definida e cujo custo é atrelado às taxas de juros internacionais. Já o financiamento por IDE ou investimento em portfólio tem como contrapartida o envio de remessas de lucros e dividendos, que estão diretamente ligados ao desempenho da atividade doméstica e aos ciclos econômicos internos. Além disso, o IDE é um investimento de perfil mais longo e uma alternativa saudável de financiamento com capacidade de financiar integralmente os déficits em transações correntes, uma vez que os ingressos líquidos são superiores às remessas de lucros. No que tange a evolução do estoque de Investimento em Portfólio, é importante perceber que boa parte do crescimento refere-se à valorização por meio de ganhos de preço, o que reflete a percepção das boas condições econômicas das empresas brasileiras.

Tabela 13 – Reservas Internacionais do Brasil

Ano	US\$ milhões – Conceito Liquidez
1995	51.840
1996	60.110
1997	52.173
1998	44.556
1999	36.342
2000	33.011
2001	35.866
2002	37.823
2003	49.296
2004	52.935
2005	53.799
2006	85.839
2007	180.334
2008	193.783
2009	238.520

Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração própria

O crescimento do passivo externo brasileiro reflete, indubitavelmente, a melhoria dos fundamentos macroeconômicos do país. A perspectiva, e posterior efetivação, da obtenção do grau de investimento consolidam essa visão e elevam a demanda por ativos emitidos por brasileiros, contribuindo para a elevação de seus preços (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 8-9).

Os indicadores de vulnerabilidade externa têm por objetivo evidenciar a capacidade de um país honrar seus compromissos financeiros internacionais, ou seja, a sua solvência externa. A análise da trajetória destes indicadores para a economia brasileira entre 1995 e 2009 indica um período de deterioração seguido por um bem-sucedido ajuste externo iniciado em 1999.

As dinâmicas positivas da receita de exportações e do PIB, associadas à redução das amortizações e estabilidade das despesas brutas de juros tem permitido que a remuneração do passivo sob a forma de dívida externa venha se tornando menor relativamente à geração de receita externa ou ao

tamanho da economia brasileira (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 2).

Segundo Lima (2007), esse ajuste ocorreu devido à expressiva redução da dívida externa líquida – que inclusive se tornou negativa a partir de 2007 – e do seu custo. Além disso, o intenso crescimento das exportações e a acumulação de reservas provocaram uma intensa melhora dos indicadores a partir de 2002. Prates (2004) salienta ainda a relevância da melhora dos indicadores de liquidez externa a partir de 2003, que sofreram redução devido aos superávits em transações correntes e à redução conjuntural da dívida de curto prazo.

Prates (2004) avalia que as trajetórias distintas das contas de transações correntes e financeira e a conseqüente melhora dos indicadores de solvência externa, que possibilitaram o relaxamento da restrição externa do país, decorrem mais de um choque externo benigno – advindo da combinação entre crescimento excepcional da economia e do comércio mundiais e alta do preço das commodities – e de decisões microeconômicas das empresas – que optaram por reduzir seu endividamento externo e priorizar o mercado internacional – do que de uma estratégia macroeconômica deliberada. A autora afirma, inclusive, que a postura do governo tem atuado no sentido contrário, uma vez que a opção pela flutuação cambial limpa e a conseqüente não acumulação de reservas tem impedido uma melhora ainda mais significativa da liquidez externa. Além disso, a opção do governo gera apreciação cambial, podendo comprometer o desempenho da pauta exportadora brasileira no futuro, tanto em termos quantitativos como qualitativos – tema já amplamente discutido neste trabalho.

Prates (2004) argumenta que deveria ser prioridade da política econômica aumentar seu estoque de divisas “e, assim, constituir um ‘colchão de segurança’ durante a fase de ‘*feast*’ do ciclo de liquidez internacional” (PRATES, 2004, p. 69).

Ao se abster de intervir no mercado de câmbio, as autoridades econômicas não atingem, simultaneamente, dois objetivos desejáveis. Por um lado, o acúmulo de reservas, agora sólidas – pois ancoradas em superávits comerciais e não em fluxos de capitais voláteis –, as quais apesar de envolverem um custo significativo dado o diferencial de juros externo e interno constitui a única forma de uma economia periférica, sem moeda conversível, se defender de eventuais ataques especulativos num contexto de ausência de controles de capitais. Por outro lado, a manutenção da taxa de câmbio num patamar realista, necessário para estimular ou mesmo sustentar as exportações de bens industrializados em geral e, especialmente, daqueles de maior conteúdo tecnológico – sustentação que se revelará crucial num contexto de reversão do ‘choque externo benigno’, o

qual implicará, inevitavelmente, queda das exportações de commodities (PRATES, 2004, p. 71).

Os dados indicam, no entanto, que, a partir de 2005, apesar da permanência da apreciação cambial, houve formação desde necessário “colchão”.

Tabela 14 – Indicadores de Vulnerabilidade Externa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Serviço da dívida/Exportações (%)	44,50	54,70	72,60	87,40	126,50	88,60	84,90	82,70
Serviço da dívida/PIB (%)	2,70	3,10	4,40	5,30	10,40	7,60	8,90	9,90
Juros/Exportações (%)	21,60	25,10	24,30	28,40	33,70	29,00	28,00	23,60
Dívida total/PIB (%)	19,90	20,60	22,00	26,50	38,40	33,60	37,90	41,80
Dívida total líquida/PIB (%)	11,20	11,20	14,10	19,50	29,70	26,50	29,40	32,70
Reservas (liquidez)/Serviço da dívida (razão)	2,50	2,30	1,40	1,00	0,60	0,70	0,70	0,80
Reservas (liquidez)/Dívida total (%)	33,90	34,70	27,20	19,90	16,10	15,20	17,10	18,00
Dívida total/Exportações (razão)	3,30	3,60	3,60	4,40	4,70	3,90	3,60	3,50
Dívida total líquida/Exportações (razão)	1,90	2,00	2,30	3,20	3,60	3,10	2,80	2,70
Reservas (liquidez)/Dívida de curto prazo (%)	123,40	105,10	79,20	63,80	56,60	60,40	66,70	64,60

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Serviço da dívida/Exportações (%)	72,50	53,70	55,80	41,30	32,40	19,00	28,60
Serviço da dívida/PIB (%)	9,60	7,80	7,50	5,20	3,80	2,30	2,80
Juros/Exportações (%)	19,40	14,80	12,20	10,80	9,50	7,90	9,10
Dívida total/PIB (%)	38,80	30,30	19,20	15,90	14,10	12,10	12,60
Dívida total líquida/PIB (%)	27,30	20,40	11,50	6,90	-0,90	-1,70	-3,90
Reservas (liquidez)/Serviço da dívida (razão)	0,90	1,00	0,80	1,50	3,50	5,50	5,50
Reservas (liquidez)/Dívida total (%)	22,90	26,30	31,80	49,70	93,30	104,30	120,60
Dívida total/Exportações (razão)	2,90	2,10	1,40	1,30	1,20	1,00	1,30
Dívida total líquida/Exportações (razão)	2,10	1,40	0,90	0,50	-0,10	-0,10	-0,40
Reservas (liquidez)/Dívida de curto prazo (%)	82,90	99,30	133,40	211,70	289,90	349,80	455,10

Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração própria

A análise da vulnerabilidade externa a partir de indicadores que utilizam exclusivamente o conceito de dívida externa pode, no entanto, não ser suficiente. Lima (2007) ressalta a necessidade de se considerar um conceito mais amplo que reúne dívida externa líquida e estoque de capital estrangeiro líquido investido no país: o passivo externo líquido. Este seria, na opinião da autora, um indicador mais adequado para avaliar a

eventual fragilidade externa da economia brasileira em diferentes situações de liquidez internacional. Lima (2007) afirma que este indicador também sofreu diminuição contínua a partir de 2002, acompanhando a trajetória de queda do estoque de dívida externa, seu componente mais expressivo de sua composição.

Prates (2006), por outro lado, argumenta que a trajetória desse indicador mais amplo não foi tão favorável devido ao crescimento dos estoques de investimento externo direto e de investimento de portfólio no período. A autora ressalta que a redução do passivo externo líquido, que ocorreu logo após a adoção do regime de câmbio flutuante, decorreu, num primeiro momento, de um efeito contábil – a queda dos estoques de investimento estrangeiro direto e de portfólio no país, medidos em US\$, devido à desvalorização do Real no período – e, num segundo momento, da queda da dívida externa, sobretudo privada. O crescimento das exportações também teve impacto significativo na trajetória desse indicador, uma vez que constitui o seu denominador.

A vulnerabilidade externa deve ser avaliada também em termos do acompanhamento da liquidez do Brasil. Lima (2007), após verificar a evolução positiva do indicador calculado pela *Standard & Poors* – cujo numerador é composto pelo saldo de transações correntes, somado ao estoque da dívida externa de 12 meses, e cujo denominador é formado pelo estoque de reservas líquidas internacionais – afirma que é “inegável a melhora considerável da liquidez internacional do país, acompanhando todos os demais indicadores no período” (p. 124-125). O risco-país, de forma semelhante, após ter atingido 2.000 pontos em 2002, tem apresentado sucessivas quedas. A autora destaca que “o princípio aceito de que quanto menor o risco menor a taxa de juros não tem se verificado no país: o risco foi decrescendo velozmente, mas as taxas de juros não vêm acompanhando essa trajetória” (LIMA, 2007, p. 126).

Lima (2007), assim como Prates (2004), avalia que, na evolução favorável do risco-país associada ao bem sucedido ajuste externo, desempenha papel crucial o cenário externo de liquidez. Portanto, “fica evidente que o ajuste das contas externas brasileiras só pôde ser aprofundado no contexto internacional muito favorável que se experimentou nos últimos quatro anos” (LIMA, 2007, p. 127). Segundo Prates (2006), os indicadores de liquidez só apresentaram melhora quando as condições de liquidez externa se tornaram favoráveis aos países emergentes.

A expressiva melhora dos indicadores de solvência e liquidez externa do Brasil a partir de 2003 culminou na concessão, em 2008, pela agência *Standard & Poor's*, do grau de investimento ao país, quando este recebeu a classificação BBB-. Segundo a *Fitch Ratings*, a revisão da avaliação do país “reflects Brazil's better-than-expected resilience and

economic performance in the face of the global recession, which together with its relatively prudent economic policies should allow the country's per capita income and fiscal solvency ratios to improve”.

Lima (2007) alerta, no entanto, que bons indicadores de solvência e liquidez externa e avaliações positivas por parte das agências avaliadoras de risco não garantem a imunidade do país a crises. É necessária também a manutenção dos fundamentos sólidos da economia, como a disciplina fiscal e o livre movimento de capitais. É imperativo também que o país possua controle soberano sobre a sua política econômica, de forma a poder responder às crises internacionais através da estratégia que melhor convier aos interesses nacionais.

3. PODER EFETIVO: INDICADORES DE SEGURANÇA

A vulnerabilidade política e militar decorre da inexistência ou da insuficiência de produção doméstica de material bélico e de pesquisa tecnológica na área de armamentos; da convicção ideológica por parte de certas elites da escassez de poder do Brasil e da conseqüente – ainda que inconfessada – necessidade de alinhamento político; e, finalmente, do complexo de inferioridade político-militar, de natureza e origem colonial, que inclui o medo do pecado mortal, que é, para uma colônia, ter armas. Na colônia moderna, a racionalização do complexo se faz a partir da idéia de que a defesa é inútil e impossível diante da megametrópole, ou um desperdício, diante dos problemas sociais domésticos – Samuel Pinheiro Guimarães.

3.1. A Questão da Segurança na Realidade Brasileira

Quando um estudo se propõe a evidenciar a posição de destaque do Brasil no mundo, um tema que surge rapidamente é o da (falta de) capacidade militar brasileira. Fica claro que o Brasil carece de meios para projetar suas capacidades de poder e de influência para além de suas fronteiras. O que permanece inexplicado são as causas que levaram a isso.

Lampreia, quando Chanceler do Governo FHC, afirmava que

ninguém discutirá que é preciso ter uma política de defesa atualizada e abrangente, não-ideológica e que leve em conta não só as relações entre Estados e sistemas políticos regionais e internacionais, mas também a incidência cada vez maior de fenômenos como o narcotráfico, o tráfico de armas e o crime organizado, ou a proliferação cada vez mais intensa de atores internacionais como empresas multinacionais, organizações não-governamentais, igrejas, federações sindicais e empresariais, grupos parlamentares (LAMPREIA, 1999, p. 58).

Segundo ele, um elemento importante para a inserção externa do Brasil seria a definição de uma política de defesa nacional que harmonizasse e maximizasse a ação das três forças e engajasse a sociedade brasileira através da consciência do imperativo de proteger adequadamente o território, o patrimônio ambiental, os valores e a identidade cultural e nacional. O próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso afirmava, ainda em

seu discurso de posse, que estaria atento às necessidades de modernização das Forças Armadas, “para que atinjam níveis de operacionalidade condizentes com a estatura estratégica e com os compromissos internacionais do Brasil” (OLIVEIRA, 2010, p. 13). No entanto, o discurso nem sempre se traduz em atos ou em diretrizes específicas. De acordo com a análise de Costa (2007),

a retrospectiva das relações internacionais do Brasil, desde 1989, em termos da presença do País nas grandes questões sistêmicas de segurança mundial ou do uso do instrumento militar na política externa, não enseja um marco que, na proximidade histórica, apontaria desenvolvimentos revolucionários, distintos dos preceitos que dominaram até o fim da guerra fria (p. 283).

Em primeiro lugar, é preciso considerar que a América do Sul é entendida como uma zona de paz. Segundo Cerro (2001), o paradigma latino-americano de análise das relações internacionais “deprimiu o papel da guerra e da segurança, já que este foi, desde a independência e a consolidação dos Estados nacionais, um subcontinente pacífico e não uma zona de pressão” (p. 295). O presidente Lula possui entendimento semelhante e afirmou, em seu discurso de posse, que “o Brasil tem as sólidas credenciais de um país que há mais de um século vive em paz e harmonia com seus dez vizinhos” (SILVA, AMORIM E GUIMARÃES, 2003, p. 14).

Um segundo fator que deve necessariamente ser levado em conta é o exposto por Cerro, quando este afirma que “no embalo da democracia e da promoção dos direitos humanos, a visão kantiana da paz e da justiça global contaminou o discurso da diplomacia brasileira nos anos 1990, em contraste com o realismo político do comportamento das grandes potências” (CERVO e BUENO, 2008, p. 468). Com o fim da Guerra Fria, a crença era de que se iniciaria um período de mais amplo entendimento e cooperação entre as nações. Neste contexto, segundo a visão multilateralista da diplomacia brasileira, tinha papel fundamental a Organização das Nações Unidas, a qual caberia “sacrificar com legitimidade o princípio da soberania e da autodeterminação quando a defesa da paz e dos direitos humanos o requeira, e (...) reordenar o mundo para um ambiente de justiça e equidade social” (CERVO e BUENO, 2008, p. 468). Alinhada a esta percepção, a política externa brasileira desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão e reforçou seu pacifismo, firmando pactos internacionais de desarmamento.

Segundo Almino (2002), a lógica das grandes potências, que afirmam a necessidade da posse de armas de destruição em massa para assegurar a sua própria condição de potência e que acreditam na estabilidade do sistema a partir do acúmulo destas

armas, não pode ser aplicada ao Brasil. O país “sempre achou que o acúmulo de armas é gerador de insegurança e não garantia de segurança; que o equilíbrio de poder não assegura a conquista da paz; que nenhum esforço bélico ou de defesa pode substituir a construção de uma ordem política e jurídica internacional justa” (ALMINO, 2002, p. 34). Dessa forma, o rótulo de potência não cabe ao Brasil menos devido ao fato deste não possuir armas estratégicas e mais pela rejeição que o país faz a esta divisão do mundo. O que a diplomacia brasileira pretende é justamente criar uma ordem internacional mais próspera e justa, na qual as interdependências econômicas elevam o custo de uma guerra e tornam a sua ocorrência cada vez mais improvável.

O presidente Fernando Henrique Cardoso deu baixa prioridade às questões de defesa e o resultado da ilusão kantiana foi a adesão do Brasil a todos os atos internacionais de desarmamento – ratificação do Tratado de Proscrição de Testes Nucleares e adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, entre outros – e o início do desmonte, ao estilo argentino, da segurança nacional (CERVO, 2002).

O Brasil afirmava ser, no entanto, necessário reformar a ONU a fim de democratizá-la e torná-la mais legítima e representativa. O Chanceler Lampreia se posicionava a favor do multilateralismo e da ONU, afirmando que “apenas o diálogo político entre os Estados, por intermédio do multilateralismo, poderia conferir algum grau de racionalidade e previsibilidade à lógica das forças globais” (*apud* SILVA, 2009, p. 276). O presidente FHC defendia a democratização dos mecanismos decisórios de poder, inclusive o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que “deve ser ampliado e reformado para melhor refletir a realidade em que hoje vivemos” (OLIVEIRA, 2010, p. 63). Ele afirmava que “a força da ONU passa por uma Assembléia Geral mais atuante, mais prestigiada, e por um Conselho de Segurança mais representativo” (OLIVEIRA, 2010, p. 70). O governo Lula reafirma a primazia das Nações Unidas na preservação da paz e da segurança internacionais e reitera que defenderá “um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre seus membros permanentes” (SILVA, AMORIM E GUIMARÃES, 2003, p. 42-43).

No entanto, Duarte (2007) critica a fé incondicional na ONU ao diagnosticar que

(...) cada vez mais a Organização das Nações Unidas tem sido colocada à margem das grandes questões que afetam a segurança internacional, quando não tem servido simplesmente para legitimar ações unilaterais ou de interesse de um pequeno número de Estados poderosos (p. 282-283).

O autor afirma que ganhou força o debate sobre a reforma da organização e defende que esta reforma “contemplaria não apenas a expansão da composição do Conselho, mas também uma revisão das competências e atribuições da Assembléia Geral” (DUARTE, 2007, p. 282-283).

É preciso fazer uma distinção importante neste ponto. Na década de 1990, a visão kantiana da paz implicava que o fim dos conflitos havia liberado espaço na agenda internacional para a discussão de temas relacionados ao desenvolvimento. Dessa forma, a diplomacia brasileira se concentrou nos debates sobre comércio, meio ambiente, direitos humanos e desarmamento. Após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e a decisão unilateral dos Estados Unidos de responder com o uso da força, a visão brasileira foi modificada: a política externa brasileira continua acreditando na paz kantiana, mas afirma ser necessário democratizar o sistema internacional e ampliar a ação das Nações Unidas para combater o unilateralismo, de forma a construir um mundo mais pacífico. Neste sentido, o Chanceler Lafer, em seu discurso na abertura da 57ª Assembléia Geral da ONU em 2002, em tom de crítica à preparação do governo norte-americano para a Guerra do Iraque, afirmou que o Brasil preferia “o poder do argumento, ao invés do argumento do poder” (*apud* SILVA, 2009, p. 277).

Não é possível afirmar, porém, que todos os setores do governo, ou mesmo que todos os diplomatas continuam impregnados pela ilusão kantiana na paz universal. A nova percepção afirma que, embora seja desejável dar ênfase aos ingredientes econômicos, sociais e ambientais da segurança, são inegavelmente, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, os aspectos políticos e militares da segurança internacional que têm predominado, ou seja, a segurança política voltou a ocupar o topo da agenda internacional (ALMINO, 2002). De acordo com Gama e Valadão (2002),

estão de volta velhos paradigmas das relações internacionais, um tanto esquecidos nos anos da euforia pós-Guerra Fria. Como em outros momentos de turbulência no passado, estamos condenados a pôr uma surdina nas esperanças de um mundo *grociano* para nos adaptar à dura realidade hobbesiana: mais uma vez o pacífico *doux commerce* fica refém da grosseria das políticas de poder, mas também da lógica, crua e por vezes necessária, do Leviatã salvador conquistando a paz pelas espada. *Silent leges inter arma*⁵ (p. 214).

A ênfase brasileira na resolução de conflitos através da diplomacia gera também outro problema, qual seja, a dificuldade que do Brasil diante da utilização legítima da força.

⁵ Em tempo de guerra, a lei silencia

A inserção externa brasileira é fundamentada na combinação entre diplomacia e dissuasão. Entretanto, esta última requer o preparo específico em termos militares. “Cria-se, assim, uma tensão preocupante quando um conflito não tem como ser resolvido de forma diplomática. O paradoxo da perspectiva brasileira é justamente a de que mesmo a solução diplomática não se sustenta sem a *ultima ratio* da força” (BRIGADÃO e PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 19). Segundo Gama e Valadão (2002),

(...) há uma incapacidade – e até uma recusa – de pensar a utilização legítima da força, de encarar e preparar-se para os momentos decisivos, inevitáveis na política internacional, quando um conflito não tem mais condições de ser ‘desdramatizado’ e ‘reduzido ao leito diplomático’. Como se o país pudesse eternamente evitar de tomar partido e assumir os sacrifícios necessários para defender os valores e a pauta de conduta universais que ele próprio proclama (p. 218-219).

Outro fator que deve ser considerado é o custo de desenvolver capacidades militares necessárias. Silva (2009) relata que

em abril de 2000, o Ministro Lampreia admitia que havia sido descartada a idéia de transformar o Brasil em uma potência mundial, com peso em decisões estratégicas tomadas globalmente. (...) O principal argumento de Lampreia eram as dificuldades na área militar (construir Forças Armadas atualizadas e capazes de intervir em conflitos além-fronteiras), custos que o Governo brasileiro (...) decidiu não arcar: ‘O Brasil, com os desafios sociais que têm, graves carências no próprio povo, não pode gastar os recursos para criar uma potência militar’ (p. 130).

Carr (2001) critica esta visão de que há uma escolha entre “canhões e manteiga”. Na visão deste autor,

todo governo moderno, e todo parlamento, se defronta continuamente com o dilema de empregar dinheiro em armamentos ou em serviços sociais e isso encoraja a ilusão de que a escolha realmente é feita entre ‘força’ e ‘bem-estar’, entre armas políticas e manteiga econômica. A reflexão mostra, contudo, que este não é o caso. (...) A questão real é sempre se ‘já temos armas suficientes que nos permitam conseguir alguma manteiga?’, ou ‘tomando por base que precisamos de x armas, podemos aumentar a receita suficientemente para também conseguirmos mais manteiga?’ (CARR, 2001, p. 156).

O custo dos investimentos em defesa parece ainda mais alto quando percebemos que este preparo é feito tendo em vista um evento – a guerra – que raramente acontece.

Dessa forma, a concorrência entre gastos militares e outros tipos de investimentos públicos fica ainda mais exacerbada. A anarquia do sistema internacional e a ausência de uma força superior que ordene o sistema e proteja os seus integrantes exige, no entanto, que os investimentos em defesa sejam realizados. Quanto maior a parcela dos recursos escassos de um Estado é investida no incremento das capacidades militares, mais poderoso esse Estado se torna. No entanto, a alocação de recursos depende tanto da percepção de ameaças externas quanto da vontade política deles que tomam as decisões. No Brasil, esses dois fatores parecem estar contribuindo para baixa prioridade concedida à Defesa.

Segundo Costa (2007),

o resultado é a continuidade de um ator, membro de um grupo raro, no qual a paz e a cooperação com vizinhos permanecem presentes, no qual o povo beneficia-se da ausência de agressões externas e que continua a projetar a imagem de um parceiro confiável e observador das regras dos regimes internacionais (p. 283).

Ainda segundo este autor, a segurança internacional, na perspectiva dos interesses brasileiros, evoluiria tanto no marco clássico de uso de forças militares (proteção de sua fronteira amazônica e participação em forças de paz sob a bandeira das Nações Unidas) como nos efeitos da globalização, ao adicionar as percebidas ameaças das enfermidades transmissíveis, proteção de cidadãos no exterior, crescimento exponencial do crime organizado e do terrorismo transnacional às perenes preocupações diplomáticas como o desarmamento e a proliferação de armas de destruição de massa. Permaneceria pendente o debate nacional de defesa, reduzido ao 'problema salarial dos militares' por quase uma década, devido à ausência "tanto de uma ameaça crível como de uma visão dos sucessivos presidentes que viessem a estabelecer parâmetros fundamentais para direcionar o preparo das forças" (COSTA, 2007, p. 289). "Na ausência de ameaças, com uma atitude de poder civil incapaz de prover uma reestruturação do setor, os princípios da política de defesa estariam destinados a não mudar" (COSTA, 2007, p. 291).

As questões que impedem a reestruturação da defesa nacional e o incremento das capacidades militares brasileiras vão, no entanto, muito além da baixa prioridade que o setor tem na política externa e da escassez de recursos. As Forças Armadas estão enfrentando um profundo processo de reestruturação, no qual ainda falham que encontrar seu lugar na sociedade, resultando na "crise de identidade" dos militares. A defesa e o desenvolvimento do país constituem objetivos permanentes das elites políticas brasileiras. Desde o retorno ao regime democrático, entretanto, os civis não conseguiram relacionar-se adequadamente com os militares e a questão da alocação dos recursos entre defesa e desenvolvimento

econômico e social não foi equacionada adequadamente. Heye (2005) salienta que a tarefa dos governos civis eleitos em proporcionar simultaneamente prosperidade e segurança para suas sociedades é extremamente complexa em todos os países em vias de desenvolvimento e de transição democrática relativamente recente. Santos (2004), por outro lado, argumenta que foram os militares que ainda não conseguiram definir sua missão na nova ordem internacional.

A receita para a solução deste problema, do qual depende a consolidação da democracia, certamente não é a do controle civil ou da subordinação militar, mas a do diálogo responsável que integre o soldado na sociedade. A redefinição do papel das Forças Armadas depende da superação dos obstáculos encruados nas relações entre civis e militares. O afastamento entre os dois setores da sociedade brasileira deriva do trauma originado no Regime Militar, quando a principal ameaça ao Estado encontrava-se na própria sociedade.

Durante a Guerra Fria, as Forças Armadas latino-americanas tinham seu papel claramente definido, na medida em que faziam parte grupo dos aliados ocidentais. Elas deveriam, frente à ameaça comunista, estar de prontidão para uma eventual guerra. No entanto, o seu papel fundamental era o do controle do inimigo interno, exposto na Doutrina de Segurança Nacional. Na nova ordem internacional, entretanto, os aliados ocidentais possuem novas incumbências. No campo externo, as Forças latino-americanas devem juntar-se às Forças da ONU quando solicitadas, para desempenhar suas atividades em missões de paz. Dentro das fronteiras nacionais, os militares devem combater as novas ameaças: terrorismo, tráfico de drogas, pobreza e proliferação de armas de destruição em massa. As Forças Armadas passam, portanto, a desempenhar uma função que rejeitam profundamente - o “papel de polícia”, que consiste na luta contra o narcotráfico e o crime organizado e o controle da violência e dos distúrbios urbanos. Como conseqüência, a maioria dos países da América Latina fica sem inimigos claros, seja no campo externo, seja no interno.

As Forças Armadas desempenham, além de seu papel tradicional de defesa nacional da integridade das fronteiras nacionais e de garantia dos poderes constituídos contra ameaças, “atividades subsidiárias”, que são divididas, por sua vez, em dois grupos: papel de polícia e atividades socioeconômicas. Em um país que apresenta um dos piores níveis de distribuição de renda do mundo, as Forças Armadas levam comida, atendimento médico, assistência social e até serviço religioso às populações carentes das mais longínquas regiões do território nacional; constroem estradas e socorrem vítimas da seca e de enchentes; prestam assistência permanente a povoados situados em fronteiras distantes – por vezes, são o único contato dessas populações com o mundo moderno. Os

recrutas são considerados essenciais para desempenhar essas atividades e essas atividades sociais têm sido utilizadas pelos militares para justificar o serviço militar obrigatório e a própria existência das Forças Armadas.

Embora os militares tenham um profundo orgulho de seu papel social, eles rejeitam fortemente o papel de polícia a eles atribuído, por acreditarem que este é inferior ao desempenhado durante da Guerra Fria, o que acarretaria em um rebaixamento das Forças Armadas. Além disso, eles argumentam que não estão preparados para esta função e que devem apenas fornecer apoio logístico às operações das polícias federal, quando necessário. É preciso considerar ainda que a separação entre os conceitos de política de defesa e segurança interna não é clara no Brasil. Por um lado, as polícias civil e militar estão claramente incumbidas da segurança pública de acordo com a Constituição de 1988. Por outro, no entanto, o papel das Forças Armadas é definido de maneira ambígua: é seu dever defender a pátria e garantir os poderes constituídos, mas também estão aptas a garantir a lei e a ordem. Dessa forma, se é verdade que os militares são preparados para enfrentar ameaças externas, não é menos verdadeiro que eles possam, constitucionalmente, intervir no campo interno.

Segundo as Forças Armadas, sua missão constitucional é, por um lado, como já foi dito, defender a integridade do território e das fronteiras nacionais e garantir os poderes constituídos contra ameaças externas. Por outro lado, os militares afirmam serem imprescindíveis na garantia da implementação da política externa. No entanto, se levarmos em consideração a baixa probabilidade da eclosão de um conflito externo que envolva o Brasil, a missão convencional da defesa do território e das fronteiras não se sustenta bem, a não ser quando se trata da entrada ilegal de traficantes e guerrilheiros pelas fronteiras amazônicas. No que se refere à garantia da política externa pelas Forças Armadas, ela é mais teórica do que prática, uma vez que, e fato, a política externa brasileira descarta o emprego das Forças Armadas no jogo estratégico internacional ao desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática.

Assim, se eles rejeitam o papel voltado para a segurança interna, se as atividades sociais das quais eles tanto se orgulham são consideradas complementares, se sua participação na política externa é quase inexistente e se seu papel tradicional desempenhado durante a Guerra Fria não mais se aplica, a decorrência é uma angustiante crise de identidade (SANTOS, 2004, p. 124).

Santos (2004) ressalta, no entanto, que os militares vêem a região amazônica sob permanente ameaça externa, advinda de governos estrangeiros e ONGs ambientalistas ou

de proteção a populações indígenas, traficantes de drogas que cruzam as fronteiras, movimentos guerrilheiros de países vizinhos e algumas questões menores de fronteira. As Forças Armadas recuperam, portanto, seu inimigo na Amazônia e retomam seu papel convencional. Do ponto de vista dos militares, a Amazônia deveria ser ocupada por brasileiros e mantida sob estreita vigilância contra ameaças externas. Não é de se espantar que os projetos de maior peso das Forças Armadas estejam direcionados para essa região: o Projeto Calha Norte – que, inclusive requer a ocupação do território por largos contingentes militares, o que reafirma a necessidade de manutenção do serviço militar obrigatório – e o Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Nas palavras da autora,

a percepção dessa região como permanentemente ameaçada reforça o papel das Forças Armadas como guardiões do território e das fronteiras nacionais. É assim, na defesa da Amazônia, que os militares brasileiros retêm seu papel tradicional, ao mesmo tempo em que se engajam no combate a algumas das ‘novas ameaças’ (SANTOS, 2004, p. 124).

O deslocamento do eixo estratégico brasileiro da região da Bacia do Prata para a Amazônia reflete, portanto, a importância dada à dimensão da segurança internacional do país que corresponde ao controle sobre o território e sobre as fronteiras. O reforço do perímetro norte e o melhor aparelhamento das brigadas amazônicas permite que o Ministério da Defesa avalie que o país já não se encontra desguarnecido contra eventuais ameaças a sua soberania (ALMINO, 2002).

3.2. Política de Defesa

O processo de definição da Política de Defesa é crucial e deve ir além de declarações gerais de princípios, incluindo estratégias concretas de inserção internacional. No ambiente democrático vigente no Brasil, espera-se que, além das Forças Armadas, diversos outros atores participem deste debate: o Presidente da República, o Ministério da Defesa e os demais ministérios, o Congresso Nacional e a sociedade em geral. Evidentemente que o papel das Forças Armadas é crucial. No entanto, como evidenciado na sessão anterior, a “crise de identidade” dos militares faz com que as Forças Armadas estejam enfrentando diversos desafios em torno da redefinição de sua missão no contexto democrático nacional e na nova ordem internacional. Buscamos apresentar, nesta sessão, o

conteúdo dos documentos que resumem as políticas de defesa dos governos FHC e Lula. Em seguida, apresentamos a análise de alguns autores sobre cada documento.

3.2.1. Política de Defesa Nacional (1996)

A Política de Defesa Nacional (PDN) identifica que é necessário, para atender às necessidades de defesa do país, promover, no Brasil, modalidades próprias, flexíveis e criativas de pensamento estratégico. A PDN deve refletir os anseios da sociedade e servir como marco referencial para as estratégias decorrentes. A PDN é tema do interesse de toda a sociedade e tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios estipulados pela Constituição Federal.

A Política de Defesa Nacional é voltada para ameaças externas e tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional. A PDN deve estar em consonância com a atitude externa do país, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais. Segundo a PDN, 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 geoestratégica e torna complexa a tarefa de planejamento geral de defesa. A PDN ressalta, ainda, que é preciso conciliar as necessidades de defesa com a disponibilidade de meios e, que o envolvimento dos segmentos acadêmico, científico-tecnológico e industrial do país é imprescindível à sua execução.

A implementação de uma política de defesa sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção, depende da construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática (BRASIL, 1996).

A PDN identifica que, com o término da Guerra Fria, emergiu um ambiente internacional multipolar indefinido e instável. Como consequência, apesar de serem reduzidos os riscos de um confronto nuclear em escala planetária, desapareceu a relativa previsibilidade estratégica. Além disso, os conflitos localizados, o recrudescimento de extremismos e o fenômeno da fragmentação de Estados reiteram a relevância de conceitos tradicionais como soberania, autodeterminação e identidade nacional. Neste quadro

internacional em fase de transição, o Brasil procura determinar, livre de matrizes ideológicas, sua inserção estratégica e suas prioridades no campo da defesa.

O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício do direito de autodefesa, direito esse, aliás, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas (BRASIL, 1996).

O quadro regional, por outro lado, apresenta características mais favoráveis à segurança nacional: a América do Sul é considerada a região mais desmilitarizada do mundo e os contenciosos regionais têm sido administrados em níveis toleráveis. Para o Brasil, no entanto, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul.

O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo MERCOSUL, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos - desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica -, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul - resultado de uma ação diplomática positiva e concreta - conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais (BRASIL, 1996).

Apesar da conjuntura favorável no entorno imediato, deve-se manter um sistema de defesa adequado à preservação da soberania nacional e do estado democrático de direito. Dessa forma, são objetivos da Defesa Nacional:

- i. A garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- ii. A garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;
- iii. A preservação da coesão e da unidade da Nação;
- iv. A salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
- v. A consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;

- vi. A projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
- vii. A contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

A Política Nacional de Defesa entende que o Estado brasileiro tem a obrigação de prover segurança à Nação, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito. Para isso, a política identifica como meios uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada em fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; no estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional; na rejeição à guerra de conquista; e na busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz. No entanto,

o caráter defensivo não implica que, em caso de conflito, as Forças Armadas tenham que se limitar estritamente à realização de operações defensivas. No contexto de um plano mais amplo de defesa, e a fim de repelir uma eventual agressão armada, o País empregará todo o poderio militar necessário, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível e com o mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais, impondo condições favoráveis ao restabelecimento da paz (BRASIL, 1996).

A PDN afirma ser essencial fortalecer, de maneira equilibrada, a capacitação nacional no campo da defesa e envolver os setores industrial, universitário e técnico-científico neste processo, uma vez que o desenvolvimento científico e tecnológico é fundamental para a obtenção de maior autonomia estratégica e de melhor capacitação operacional das Forças Armadas. A Política Nacional de Defesa afirma que, para a consecução dos seus objetivos da, as seguintes diretrizes deverão ser observadas:

- i. Contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;
- ii. Participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- iii. Aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional;

- iv. Promover a posição brasileira favorável ao desarmamento global, condicionado ao desmantelamento dos arsenais nucleares e de outras armas de destruição em massa, em processo acordado multilateralmente;
- v. Participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;
- vi. Contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional;
- vii. Atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul;
- viii. Intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas;
- ix. Manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do País, em harmonia com sua destinação constitucional;
- x. Proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar;
- xi. Priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste;
- xii. Aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados para o cumprimento da sua destinação constitucional;
- xiii. Aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na defesa nacional, proporcionando-lhes condições que facilitem o processo decisório, na paz e em situações de conflito;
- xiv. Aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;
- xv. Garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional;
- xvi. Fortalecer os sistemas nacionais de transporte, energia e comunicações;

- xvii. Buscar um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo a minimizar a dependência externa do País quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para a sua defesa;
- xviii. Promover o conhecimento científico da região antártica e a participação ativa no processo de decisão de seu destino;
- xix. Aprimorar o Sistema de Mobilização para atender às necessidades do País, quando compelido a se envolver em conflito armado; e
- xx. Sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio do incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria.

A definição de uma política nacional de defesa em 1996 foi de grande relevância, segundo Santos (2004), uma vez que nunca havia ocorrido no país a formulação de uma política de defesa no âmbito presidencial, com a participação de militares e civis. A autora avalia que os principais objetivos da PDN foram abolir o enfoque de “segurança nacional”, já que o inimigo interno da Guerra Fria não mais existia, e melhorar as relações entre civis e militares. Dessa forma, o foco da PDN são as ameaças vindas do exterior. Suas diretrizes incluem, entretanto, a participação das Forças Armadas em atividades subsidiárias, voltadas tanto para a integração nacional e defesa civil, como para o desenvolvimento econômico do país e a proteção da Amazônia.

A Política de Defesa é de natureza defensiva e adota a dissuasão como postura estratégica, uma vez que o Governo FHC confiava na diplomacia como ferramenta primeira na solução de disputas. Entretanto, Santos (2004) afirma que a PDN definiu seus princípios norteadores – natureza defensiva, dissuasão e resolução pacífica de controvérsias – sem discutir ou acrescentar alguma coisa a respeito da missão das Forças Armadas, deixando não resolvido o problema discutido anteriormente.

Cardoso, ao contrário de seus predecessores civis, considerou os militares, desde o início de sua administração, atores históricos importantes e que deveriam ser seriamente levados em conta. O Presidente enfatizava quatro áreas de emprego dos militares: a garantia da integridade do território nacional e das autoridades constituídas, a participação em operação de paz das Nações Unidas, a realização de atividades complementares de políticas governamentais e o eventual apoio a atividades de segurança pública. FHC também dava especial atenção à região amazônica, salientando a importância dos militares em ocupar o território e defender as fronteiras das invasões de traficantes de drogas e de guerrilheiros (SANTOS, 2004).

Para Cervo (2002), a publicação da Política de Defesa Nacional pelo Governo FHC representou a evidência mais concreta da recuperação do realismo da política brasileira de defesa. O documento foi, na perspectiva desse autor, uma espécie de síntese da tendência kantiana do Itamaraty com a tendência realista dos militares e estabeleceu uma política de defesa dissuasória e defensiva, que descarta a guerra de conquista e realça o papel da diplomacia na solução de conflitos. O documento, no entanto, é “vago como tudo foi em política exterior na era Cardoso” (CERVO, 2002, p. 354).

Em consequência do documento de 1996, Cardoso criou em 1998 o Ministério da Defesa, fundindo nele os três ministérios militares, então dissolvidos, e confiou-o a um civil. A colaboração entre militares, civis e diplomatas expressa, de acordo com Cervo (2002), a nova versão da política brasileira de segurança e a torna, *ipso facto*, mais complexa. A ação militar não se apresenta como ação paralela ou substitutiva da ação diplomática, mas não está clara a perspectiva de usar a força para realizar interesses da política externa, como se fazia nos meados do século XIX. De qualquer modo, o governo de Cardoso, após haver avançado nesse sentido, afastou a hipótese de desarmar a nação e desmontar seu sistema de segurança, como fez Menem na Argentina.

Cervo (2002) salienta que

o realismo ensina que o poder e a potência estratégica são usados, de rotina, pelos governos de todos os tempos, com a finalidade de secundar seus objetivos econômicos. Convém, portanto, manter a tendência das últimas décadas da política exterior do Brasil de reforçar a associação entre política de segurança e desenvolvimento, por modo a extrair daquela meios para este (p. 356).

Heye (2005) é menos otimista quanto às mudanças provocadas pela criação do Ministério da Defesa. Segundo este autor, a principal justificativa para a criação do Ministério da Defesa encontrava-se na necessidade de elaborar de uma estrutura institucional que viesse a permitir o desenvolvimento e execução de uma política de defesa nacional em sintonia com as transformações do pós-Guerra Fria. No entanto, o Ministério foi criado sem que houvesse uma estrutura de quadros, carreiras e regulamentação da pasta de defesa, particularmente no que se fere aos quadros civis. O principal problema disso decorrente foi a divisão entre direção superior da pasta, confiada ao Ministro da Defesa, e gestão do orçamento, delegada inteiramente aos comandantes das respectivas Forças. Devido a esse arranjo institucional, o Ministro da Defesa acaba não possuindo nenhum poder sobre a alocação dos recursos e dependendo do entendimento com os comandantes das Forças Armadas.

3.2.2. Estratégia Nacional de Defesa (2008)

A Estratégia Nacional de Defesa (END) é um documento inédito na história nacional e surge devido à percepção de que o Brasil desfruta, a partir de sua estabilidade política e econômica, de uma posição de destaque no contexto internacional, o que exige nova postura no campo da Defesa, a ser consolidada através do envolvimento do povo brasileiro. O ineditismo decorre da iniciativa do governo de inserir as questões de defesa no debate nacional e de formular um planejamento de longo prazo para a área. O documento reafirma o compromisso de civis e militares, com a soberania, a integridade do patrimônio e do território e a unidade nacionais, dentro de um amplo contexto de plenitude democrático. A Estratégia vincula, portanto, independência nacional, de um lado, e Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro.

Segundo o Ministério da Defesa:

o Plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas (BRASIL, 2008c).

A END considera três setores decisivos para a defesa nacional: o cibernético, o espacial e o nuclear. A reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, por sua vez, tem como propósito assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional.

A Estratégia parte do entendimento de que o Brasil é pacífico por tradição e por convicção e vive em paz com seus vizinhos. Além disso, afirma que o país age de acordo com os princípios constitucionais da não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica de conflitos. Dessa forma, a ascensão do Brasil no plano internacional se dará sem que o país exerça hegemonia ou dominação sobre os demais. No entanto, segundo os formuladores da END, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças.

Uma estratégia nacional de defesa é inseparável de uma estratégia nacional de desenvolvimento, uma vez que a defesa nacional garante ao país a capacidade de construir autonomamente seu próprio modelo de desenvolvimento. É essencial, portanto, que o país, que teve pouco envolvimento em conflitos armados, convença-se da necessidade de

defender-se para poder construir-se. A END afirma que um projeto consistente de desenvolvimento deve orientar-se pelos seguintes princípios:

- i. Independência nacional, efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar a poupança estrangeira, sem dela depender;
- ii. Independência nacional, alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e
- iii. Independência nacional, assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida pública e econômica do País. O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir.

A Estratégia Nacional de Defesa estabelece como principal diretriz a dissuasão: ela buscar impedir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras e o uso do espaço aéreo brasileiro por elas. Para dissuadir, no entanto, é preciso estar preparado para combater – a idéia central da END é, justamente, propiciar esse preparo. Para tanto, as Forças Armadas organizar-se-iam sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. A mobilidade ganha importância decisiva devido à vastidão do espaço a defender e à escassez dos meios para defendê-lo. O esforço de presença – intrinsecamente limitado – se dará, sobretudo, ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral. Deve-se ter claro que, dadas as dimensões continentais do território nacional, presença não pode significar onipresença. É a mobilidade que permitirá superar o efeito prejudicial de tais limitações, enquanto o monitoramento dará efetividade à presença.

No que tange à definição dos três setores que possuem importância estratégica, a END afirma, por um lado, que os setores espacial e cibernético permitirão, em conjunto, que a capacidade de visualizar o próprio país não dependa de tecnologia estrangeira e que as três Forças, em conjunto, possam atuar em rede, instruídas por monitoramento que se faça também a partir do espaço. Por outro lado, o domínio da tecnologia nuclear é essencial, uma vez que o Brasil precisa garantir o equilíbrio e a versatilidade da sua matriz energética, avançar em áreas, tais como as de agricultura e saúde, que podem se beneficiar da tecnologia de energia nuclear e levar cabo, entre outras iniciativas que exigem

independência tecnológica em matéria de energia nuclear, o projeto do submarino de propulsão nuclear.

A Estratégia também identifica a necessidade de reposicionar os efetivos das três Forças. Sem desconsiderar a necessidade de defender as maiores concentrações demográficas e os maiores centros industriais do país, a Marinha deverá estar mais presente na região da foz do Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná. O Exército, por sua vez, deverá posicionar suas reservas estratégicas no centro do país, de onde poderão se deslocar em qualquer direção, e agrupar suas reservas regionais nas respectivas áreas, para possibilitar a resposta imediata na crise ou no conflito armado. O reposicionamento dos efetivos deverá também priorizar a região amazônica, uma vez que a END afirma a necessidade do Brasil reafirmar sua incondicional soberania sobre a Amazônia brasileira. Qualquer tentativa de tutela sobre as decisões a respeito da preservação, do desenvolvimento e da defesa da Amazônia será, portanto, repudiada e não se permitirá que interesses estrangeiros queiram enfraquecer a soberania brasileira na região.

É preciso também preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz, uma vez que o Brasil entende que o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional e que o seu papel no fortalecimento desse sistema é essencial e necessário. É interessante notar que a participação brasileira em operações de manutenção da paz sob a tutela da ONU e da OEA oferece a possibilidade de ganho de experiência para as Forças Armadas brasileiras, uma vez que estas vivenciam situações de combate real. Por outro lado, o sucesso da participação brasileira funciona como uma espécie de vitrine, permitindo que o Brasil mostre ao mundo suas capacidades militares crescentes.

É imperioso, na perspectiva da Estratégia Nacional de Defesa, desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas. A END entende que, diante de eventual degeneração do quadro internacional, o Brasil e suas Forças Armadas deverão estar prontos para tomar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo e do espaço aéreo nacionais.

Por fim, a Estratégia ressalta a importância de buscar parcerias com outros países, com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, de modo a eliminar, progressivamente, a compra de serviços e produtos importados. Sempre que possível, as parcerias deverão ser construídas como expressões de associação estratégica mais abrangente entre o Brasil e o país parceiro. A colaboração

entre o Brasil e os países parceiros no campo da defesa e do desenvolvimento terá, por um lado, uma motivação internacional, qual seja, promover um maior pluralismo de poder e de visão de mundo. Isso se dará pela ampliação da representação dos países emergentes nas organizações internacionais e pela reestruturação destas organizações e do regime internacional de comércio. Por outro lado, a colaboração terá uma motivação nacional: aprofundar a democracia com base no crescimento econômico socialmente incluyente.

Rocha (2009) avalia que a Estratégia Nacional de Defesa é um documento que expressa, sem rodeio, os objetivos do país na área da defesa nos próximos 30 anos, o que pode ser considerado um avanço em relação aos anos anteriores, uma vez que organiza gastos e prioriza programas, ampliando as responsabilidades e o orçamento do Ministério da Defesa. Este autor afirma que, antes da END, faltava visão de conjunto no país, a tal ponto que o Brasil, em pleno Regime Militar, reduziu os gastos com armamentos. Na transição para a democracia, o sucateamento das Forças Armadas continuou, já que nenhuma liderança tratou do assunto e os governantes civis fugiram à responsabilidade de pensar a segurança nacional. “Não definiram o que o Brasil queria de suas Forças Armadas e não se arriscaram a pautar as missões militares. Talvez não soubessem o que fazer com os militares. Havia outras prioridades.” (ROCHA, 2009, p. 14). O autor salienta, no entanto, que o sucesso da END depende do envolvimento de toda a sociedade neste debate. A absorção da tecnologia negociada com os países parceiros, por exemplo, necessita da massa crítica nos centros de pesquisa, nas universidades e nas empresas.

Albuquerque (2010) avalia que a Estratégia Nacional de Defesa destaca a retomada do complexo industrial-militar brasileiro e dá continuidade ao pensamento geopolítico oficial ao sobrevalorizar a importância das fronteiras amazônicas e da linha costeira. Isso representa um elemento de continuidade em relação às tradicionais estratégias de contenção brasileiras, concentradas nas fronteiras terrestres. Este autor ressalta que somente com a END se rompeu com o movimento iniciado na década de 1990 de contingenciamento dos gastos com defesa e retrocesso do complexo industrial-militar brasileiro e com a ideologia neoliberal que procurou trazer o ocaso do pensamento realista nas relações internacionais.

É apenas ao final da atual década que ressurgiu no governo brasileiro a consciência da necessidade de retomada de uma política de defesa baseada numa visão ampliada de segurança, incorporando o desenvolvimento econômico, em geral, e a reconstituição do complexo industrial-militar, em particular (ALBUQUERQUE, 2010, p. 47).

O documento versa sobre a reorganização das forças singulares, os condicionantes geopolíticos da defesa brasileira e a projeção de poder nacional no sistema internacional. Albuquerque (2010) evidencia que, devido ao rol de temas e à diversidade de interesses envolvidos, é salutar que a END desperte debates no meio acadêmico e na imprensa especializada, uma vez que a falta de conscientização da sociedade civil para assuntos de defesa é uma das vulnerabilidades nacionais.

Albuquerque (2010) faz duas críticas à Estratégia Nacional de Defesa. Em primeiro lugar, se, por um lado, o documento valida o processo de desmilitarização das fronteiras do Centro Sul, por outro, ele permanece refém do pensamento geopolítico de projeção regional de poder ao enfatizar a proteção das fronteiras amazônicas e do Atlântico Sul.

A militarização das fronteiras não mais significa maior segurança nem soberania nacional. Se alguma potência extracontinental decidir atacar o território brasileiro, poderá fazê-lo de bases instaladas em países fronteiriços ou diretamente da vasta faixa atlântica, o que significa que a contenção de um poder militar superior não passa pela fronteira amazônica, mas por uma estratégia de defesa global (ALBUQUERQUE, 2010, p. 52).

Na perspectiva deste autor, a estratégia dissuasória brasileira deveria centrar-se em desenvolver uma superioridade militar tamanha, especialmente naval, que eleve os custos de um ataque ao país, mesmo que os inimigos experimentem uma facilidade inicial em cruzar as fronteiras brasileiras. Além disso, os processos de integração econômica e de infra-estrutura na América do Sul e a cooperação política-estratégico-militar elevam a interdependência entre os países da região. Isto permite que o Brasil utilize tanto elementos de *hard power* e quanto de *soft power* para garantir a inviolabilidade das fronteiras brasileiras de forma muito mais eficiente do que através de sua fortificação extrema. O autor ressalta ainda que a inviolabilidade da fronteira é, além de inexecutável, demasiadamente custosa. Em segundo lugar, e como consequência da primeira crítica, Albuquerque (2010) salienta que a manutenção de uma visão estratégia pulverizada nas três forças singulares e nas fronteiras terrestres inibe a maior projeção naval brasileira, o que é considerado essencial nos cenários de defesa globais.

A análise proposta por Cavagnari Filho (2009) enfatiza o caráter de proteção da soberania e dos recursos naturais exposto na Estratégia Nacional de Defesa. Segundo este autor, o documento foi elaborado para conter o processo de desmonte das Forças Armadas e com o objetivo de conferir ao Brasil capacidade militar dissuasória. Ao comparar os governos FHC e Lula, Cavagnari Filho (2009) afirma que a criação do Ministério da Defesa apenas possibilitou o controle político sobre as Forças Armadas, mas que a unidade

doutrinária, estratégia e operacional na execução da política de defesa do país só foi alcançada a partir da publicação da END.

Cavagnari Filho (2009) também salienta que a END é o primeiro documento de defesa nacional que abrange a força militar, a mobilização nacional, a pesquisa no campo da defesa, a indústria de material de defesa e o serviço militar obrigatório. Essa abrangência se justifica pelo fato do documento fazer parte da grande estratégia nacional. A Estratégia também enfatiza que os vetores deverão ser mobilizáveis também em tempo de paz, como garantia de que o país disporá de elevado nível de prontidão e de uma capacidade de pronta resposta oportuna e eficaz. A END, ao afirmar que as capacidades brasileiras deverão estar ajustadas à estatura político-estratégica do país – ou seja, à sua condição de grande potência regional – explicita, na perspectiva deste autor, que a dimensão de potência é inequívoca no documento, sustentada pela superioridade econômica, tecnológica e militar do Brasil na América do Sul, e, sobretudo, pelo seu perfil geopolítico.

Ainda segundo Cavagnari Filho (2009), a Estratégia Nacional de Defesa difere da Política de Defesa Nacional do Governo FHC por apresentar duas vertentes de ação. Por um lado, a vertente preventiva reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório. Por outro lado, a END pressupõe uma vertente reativa, o que não estava presente na PDN. Esta vertente impor-se-á no caso de ocorrer agressão ao Brasil, como exercício de legítima defesa. A END assume também a possibilidade de o Brasil envolver-se em conflitos de maior extensão, no âmbito da defesa coletiva, assim como em conflitos assimétricos. Cavagnari Filho (2009) afirma que a Estratégia Nacional de Defesa representa um avanço ao resgatar a capacidade ofensiva do país e ao admitir a possibilidade de conflito armado na defesa do interesse nacional. O autor resume as estratégias militares apresentadas na END:

- i. Dissuasão – Busca dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, bem como impedir que elas utilizem o espaço aéreo nacional. Essa estratégia poderá ser eficaz em face de qualquer país sul-americano.
- ii. Presença – Procura criar um dispositivo militar articular e desdobrado em regiões decisivas e sensíveis do território nacional. O resultado será um efeito dissuasório frente aos países sul-americanos mais fracos.
- iii. Resistência – Oferece alguma eficácia operacional contra uma grande potência, nuclear o não – mas sem a garantia efetiva de vitória militar. A resistência pressupõe a expectativa de um conflito prolongado e fôlego para

sustentá-lo. O teatro de operações mais apropriado para uma guerra assimétrica seria a região amazônica.

- iv. Ofensiva – Será adotada se a dissuasão falhar ou em situações de crise ou conflito armado próximas ao Brasil.

Segundo Cavagnari Filho (2009) a dissuasão ocupa a posição central na estratégia militar brasileira. O conceito convencional de dissuasão foi introduzido na doutrina militar brasileira na década de 1970 e exigia a manutenção de uma força militar ofensiva, apta a emprego imediato e capaz de desencorajar qualquer agressão militar ao país. Em tese, a dissuasão convencional visa apenas demover o provável inimigo da ação ofensiva – sem descartar, se necessário, a retaliação. Apesar de a dissuasão ocupar uma posição central na atual estratégia militar brasileira, ela não se sustenta sem a possibilidade real da ação ofensiva. Portanto, a capacidade ofensiva é também fundamental para a defesa nacional.

Almeida (2009), ao analisar a Estratégia Nacional de Defesa, adota uma postura muito mais crítica que os demais autores. Segundo este autor, o documento coloca o princípio da independência nacional como vetor absoluto de qualquer posicionamento em matéria de segurança e defesa e reflete a visão de mundo nacionalista e soberanista de seus formuladores. Dessa forma, a autonomia absoluta é colocada como elemento básico do edifício securitário e dissuasório construído pela END, quaisquer que sejam os seus custos. A maior crítica de Almeida (2009) se dirige, portanto, ao fato do documento não prestar contas de seus custos econômicos para o país e para a sociedade.

(...) o documento é complementarmente antieconômico, não apenas por propor uma estratégia grandiosa, inalcançável no plano dos recursos disponíveis, mas sobretudo por propor um caminho de realização dessa estratégia que não leva em conta o princípio básico da escassez de recursos, ou se o leva, o faz apenas como uma espécie de gradualismo orçamentário (ALMEIDA, 2009, p. 6).

Almeida (2009) também afirma que, mesmo sendo a Estratégia hipoteticamente implementável, ela não teria os efeitos propostos, devido a algumas falhas na sua formulação – soberanista, nacionalista e autonomista no mais alto grau. O documento falha, por exemplo, em identificar claramente as ameaças que o Brasil enfrenta. O principal problema que o autor identifica, no entanto, deriva do fato de que, no desenvolvimento dos setores essenciais – o espacial, o cibernético e o nuclear –, uma estratégia puramente nacional, autonomista e soberanista redundaria em custos indefinidos, prazos extremamente longos e obstáculos tecnológicos previsíveis. O autor avalia que os autores do documento

minimizam a necessidade de cooperação externa e ignoram os constrangimentos internacionais.

Almeida (2009) também critica o tratamento que a integração regional e a questão hemisférica recebem na END. Por um lado, a integração sul-americana e o aprofundamento do MERCOSUL, prioridade da atual política externa – quase não são tratados no documento e os países vizinhos são quase que considerados somente como clientes em potencial para a indústria de defesa brasileira. Por outro lado, a Estratégia propõe um isolamento em relação aos Estados Unidos, devido à sua ameaça potencial e ao anti-imperialismo infantil da base de sustentação do governo.

Em uma publicação posterior, Almeida (2010) intensifica as suas críticas e afirma que a Estratégia Nacional de Defesa não é nem uma estratégia nem é de defesa, uma vez que seus formuladores não teriam conseguido entender a natureza dos desafios colocados ao país. Segundo o autor, a END

consiste, tão somente, de um documento propositivo, uma assemblagem passavelmente heteróclita, dotada de algumas sugestões úteis no terreno do reequipamento militar das Forças Armadas, mas caracterizada por vários problemas de concepção e, sobretudo, por uma falta de adequação ao mundo real dos conflitos potenciais nos quais possa a vir estar envolvido do Brasil (ALMEIDA, 2010, p. 22).

Em primeiro lugar, a END não poderia ser caracterizada como um documento estratégico uma vez que não expõe adequadamente a visão de mundo – que inclui objetivos nacionais e os meios adequados a sua consecução – e os cenários de guerra possíveis. Almeida (2010) afirma que os autores do documento confundem estratégia de defesa com estratégia de desenvolvimento e critica a idéia de que gastos com defesa podem impulsionar o desenvolvimento do país⁶. A END estaria impregnada de retórica grandiloqüente sobre o quão importante é a defesa nacional, mas não diz em que consiste a estratégia e o que seria a suposta defesa.

Em segundo lugar, a END não poderia ser considerada um documento de defesa porque não consegue vislumbrar ameaças concretas contra as quais lutar. Almeida (2010) entende que, na visão dos formuladores da Estratégia, o Brasil vive num completo vazio geopolítico. As Hipóteses de Emprego previstas são tantas e tão variadas, que as Forças Armadas teriam, de modo particularmente custoso, que se prepara para absolutamente tudo e todas as Hipóteses de Emprego, talvez para enfrentar absolutamente nada. Esse autor

⁶ É importante perceber que esta afirmação não é consenso. Outros autores acreditam que os gastos militares geram riqueza, pois são investimentos e produzem externalidade positivas (ROCHA, 2009).

também não compreende por que a região amazônica é priorizada, uma vez que a maior parte do PIB, da população e da capacidade industrial do país se encontra na faixa atlântica. Ele atribui isso à obsessão paranóica quanto à possibilidade de internacionalização da Amazônia.

Almeida (2010) conclui que,

sem uma exposição clara do que é o Brasil – e do que constitui a sua defesa, se é que existe uma atualmente –, de suas capacidades materiais e possibilidades humanas, de seus objetivos diplomáticos e econômicos, agora e futuramente, sem essa visão clara de quem somos, do que pretendemos em nossa região e no mundo, no futuro previsível, sem uma adequação entre essas finalidades e os instrumentos disponíveis (imediatos e mediatos), sem um planejamento acurado do que pretendemos obter com os nossos próprios meios ou em cooperação com aliados potenciais, sem todos esses elementos conceituais e empíricos, fica difícil estabelecer uma estratégia digna desse nome e prover os recursos necessários à sua consecução (p. 29).

A análise de Almeida (2010) parece, no entanto, ir na contramão do que pensa a comunidade brasileira de Relações Internacionais, favorável, em sua maioria, à política de defesa do Governo Lula.

3.3. Gastos Militares

Desde o retorno ao controle democrático na década de 1980, as autoridades civis têm consistentemente contido os ambiciosos planos militares de atingir o status de grande potência. A melhora das relações com a Argentina e restrições econômicas também reduziram os incentivos a qualquer expansão em larga escala das capacidades militares. Os anos 1990 trouxeram relativa prosperidade e o Brasil foi capaz de melhorar a qualidade de seu equipamento e de substituir parte dos equipamentos antigos. As prioridades militares foram deslocadas, no entanto, da defesa contra potenciais agressões externas e da supressão de insurgências domésticas para a proteção das fronteiras em face de operações ilegais e dos recursos naturais e energéticos nacionais.

Na atual estrutura de defesa do Brasil, são significativas as vulnerabilidades que dizem respeito à intermitência na alocação de recursos orçamentários, ao defasado nível tecnológico do material de defesa, ao elevado grau de dependência de produtos de defesa importados, às deficiências nos programas de financiamento para empresas fornecedoras de produtos de defesa, e aos bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos.

Tais vulnerabilidades afetam a capacidade de pronta resposta das Forças Armadas e comprometem a eficácia das estratégias operacionais.

Por um lado, é complexo o dilema canhões *versus* manteiga, abordado anteriormente, e, para que o país disponha de uma capacidade militar dissuasória, é preciso arcar com elevados custos mesmo em situações de paz (CAVAGNARI FILHO, 2009). Por outro, a lógica dos gastos com defesa no Brasil tem como base considerações políticas internas. Diversos governos civis perseguiram deliberadamente um programa de debilitação das Forças Armadas e tentaram subordinar o comando militar ao controle civil. Isso fez com que o plano de modernizar as Forças Armadas fosse adiado diversas vezes (JANES, 2009). A política deliberada de restrição do financiamento militar como forma de manter o controle civil sobre as Forças Armadas – uma reação ao fim do regime militar em 1985 – e a permanente integridade territorial mantém os gastos com defesa em patamares historicamente baixos.

A injeção de US\$ 50 milhões no programa nuclear da Marinha e o acréscimo de US\$ 5 bilhões no orçamento federal de defesa anunciados pelo Presidente Lula em 2007 causaram, portanto, surpresa. Os fundos, segundo o Presidente, iriam ser usados não apenas para dar andamento ao projeto do submarino nuclear, como também para acelerar as pesquisas no campo do ciclo do combustível nuclear, tanto para utilizações civis quanto militares. O acréscimo no orçamento das Forças Armadas seria destinado à aquisição de armas e à modernização, sendo que a Aeronáutica receberia 40% desta verba e o Exército e a Marinha receberiam 30% cada. Um aumento de 14% nos salários das Forças Armadas também foi prometido. A crise internacional de 2008 e a subsequente política fiscal expansionista do governo brasileiro, que agiu na tentativa de impedir que a crise chegasse ao país, adiaram, mais uma vez, o envio da verba adicional ao Ministério da Defesa.

O Brasil é, definitivamente, o país com o gasto militar mais expressivo na América do Sul, sendo responsável por mais de 50% do gasto com defesa no continente. Quando comparado ao mundo, no entanto, o Brasil equivale a menos de 2% dos gastos totais nesse setor e é o 12º colocado no ranking dos países que mais gastam com defesa (ROCHA, 2009). Nos últimos 15 anos, os gastos militares brasileiros apresentaram um crescimento real de 53%, ligeiramente inferior ao crescimento dos gastos mundiais (54%) no mesmo período, o que permitiu que o país mantivesse a sua fatia no total. Na América do Sul, no entanto, os gastos cresceram 65% no período e a participação do Brasil caiu. A Colômbia foi a responsável pelo incremento acima da média mundial nos gastos militares no continente: seus gastos sofreram um aumento de 182% desde 1995. Como fica evidente ao se analisar a tabela abaixo, apesar do forte aumento, os gastos brasileiros ainda são quase três vezes maiores.

Tabela 15 – Gastos Militares de Países Selecionados (em milhões de US\$ de 2008)

Ano	Mundo	América do Sul	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Peru	Venezuela
1995	1.017.119	32.076	17.747	2.549	2.841	3.560	1.300	2.613
1996	995.204	30.319	16.504	2.262	2.948	4.150	1.253	1.887
1997	1.005.720	32.150	16.391	2.224	3.209	4.731	1.058	3.095
1998	992.858	32.050	17.618	2.242	3.420	3.671	1.185	2.405
1999	1.011.127	32.347	18.049	2.311	3.623	3.777	1.189	2.089
2000	1.049.625	35.638	19.550	2.201	3.835	4.766	1.504	2.563
2001	1.072.730	39.149	22.531	2.168	3.981	5.259	1.292	2.591
2002	1.136.761	39.105	22.947	1.848	4.246	5.588	1.206	1.903
2003	1.207.620	35.699	18.306	1.903	4.310	6.511	1.223	1.853
2004	1.273.299	37.853	19.021	1.958	4.998	6.419	1.296	2.627
2005	1.322.913	41.411	20.581	2.057	5.364	6.643	1.434	3.548
2006	1.365.436	45.173	21.310	2.121	6.282	7.533	1.477	4.681
2007	1.411.566	46.791	22.983	2.455	6.116	7.742	1.417	3.908
2008	1.473.846	49.196	23.302	2.790	5.982	9.076	1.387	4.329
2009	1.562.949	53.000	27.124	2.608	5.683	10.055	1.502	3.254

Fonte: SIPRI

Elaboração própria

Como proporção do PIB, no entanto, os gastos brasileiros ficam bem abaixo dos 3,7% da Colômbia, dos 3,5% do Chile e dos 2,8% do Equador. Estes três foram, por sinal, os únicos países cujos gastos militares cresceram em relação ao PIB no período 1995-2009. Além disso, o crescimento dos gastos militares brasileiros foi tão pequeno que não conseguiu acompanhar nem mesmo o medíocre crescimento da economia nacional. Como resultado, os gastos diminuíram como proporção do PIB. Os dados desse indicador para os principais países da América do Sul encontram-se na tabela abaixo.

A análise dos gastos militares em valores correntes – e não reais, como os expostos nas tabelas anteriores – nos leva às mesmas conclusões. Como pode ser observado na tabela abaixo, os gastos cresceram continuamente, com exceção da queda em 2003, mas não acompanharam o crescimento do PIB do Brasil. Nos últimos 15 anos, enquanto o PIB cresceu, em termos nominais, 345%, os gastos militares cresceram apenas 297%, fazendo com que a sua participação no PIB caísse de 1,86% em 1995 para 1,66% em 2009.

Tabela 16 – Gastos Militares de Países Selecionados (em % do PIB)

Ano	Brasil	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
1995	1,9	1,5	2,2	3,1	2,5	2,4	1,3	1,9	2,0	1,5
1996	1,7	1,2	2,1	3,1	3,0	2,0	1,1	1,8	1,8	1,0
1997	1,6	1,1	2,2	3,2	3,3	2,1	1,4	1,4	1,7	1,8
1998	1,7	1,1	2,3	3,4	2,6	2,4	1,3	1,6	1,6	1,6
1999	1,7	1,2	2,0	3,7	2,8	1,8	1,2	1,6	1,8	1,4
2000	1,8	1,1	1,9	3,7	3,0	1,7	1,1	2,0	1,5	1,5
2001	2,0	1,2	2,3	3,7	3,2	1,8	1,0	1,7	1,8	1,6
2002	1,9	1,1	2,2	3,8	3,4	2,0	1,0	1,5	1,7	1,2
2003	1,5	1,1	2,2	3,6	3,7	2,6	0,8	1,5	1,6	1,2
2004	1,5	1,0	2,0	3,7	3,4	2,2	0,9	1,4	1,4	1,3
2005	1,5	0,9	1,8	3,6	3,3	2,6	0,8	1,5	1,4	1,4
2006	1,5	0,9	1,6	3,7	3,4	2,3	0,8	1,3	1,3	1,6
2007	1,5	0,9	1,7	3,4	3,3	2,9	0,8	1,2	1,3	1,3
2008	1,5	0,8	1,5	3,5	3,7	2,8	0,8	1,1	1,3	1,4

Fonte: SIPRI

Elaboração própria

Nesta última tabela, o que surpreende é o aumento de quase R\$ 10 bilhões que ocorreu em 2009, em relação ao ano anterior, que corresponde ao anúncio mencionado anteriormente. Mesmo assim, o orçamento de defesa brasileiro continua pequeno em relação à riqueza do país e à sua importância regional (JANES, 2009). As perspectivas de aumento nos gastos, no entanto, são boas, com os fundamentos econômicos brasileiros sólidos e as reservas de petróleo recém-descobertas abrindo espaço para uma expansão, se desejada e viabilizada politicamente.

A análise da evolução dos gastos militares por mandato presidencial corrobora a hipótese de que estes dependem mais de conflitos políticos internos do que de ameaças externas reais. O Governo Fernando Collor de Mello diminuiu consideravelmente os gastos com defesa e cancelou projetos estratégicos, como, por exemplo, o programa de armas nucleares. A diminuição orçamentária e o não atendimento às demandas por aumentos salariais provocaram manifestações de descontentamento nas Forças Armadas, que retiraram seu apoio ao Presidente. O Itamar Franco, por outro lado, ao assumir em um contexto de crise econômica e sem base política forte, procurou o apoio dos militares. Em troca, o seu governo não realizou mais cortes orçamentários substanciais e lançou o Sistema de Vigilância da Amazônia (HEYE, 2005).

Tabela 17 – Gastos Militares do Brasil

Ano	Gastos Militares em milhões de R\$ correntes	PIB em milhões de R\$ correntes	Gastos Militares em % do PIB
1995	13.140	705.641	1,86%
1996	14.145	843.966	1,68%
1997	15.021	939.147	1,60%
1998	16.662	979.276	1,70%
1999	17.898	1.065.000	1,68%
2000	20.753	1.179.482	1,76%
2001	25.557	1.302.136	1,96%
2002	28.224	1.477.822	1,91%
2003	25.829	1.699.948	1,52%
2004	28.608	1.941.498	1,47%
2005	33.080	2.147.239	1,54%
2006	35.686	2.369.484	1,51%
2007	39.887	2.661.344	1,50%
2008	42.730	3.004.881	1,42%
2009	52.153	3.143.015	1,66%

Fonte: SIPRI e BCB

Elaboração própria

No Governo Fernando Henrique Cardoso, os gastos militares apresentaram trajetória ascendente e as Forças Armadas receberam mais recursos que a área social, sendo que em 2002, o Ministério da Defesa obteve o segundo maior orçamento da União, empatando com a Saúde e perdendo apenas para a Previdência. Já no Governo Lula, o Ministério da Defesa foi o terceiro na lista de prioridades dos investimentos públicos do Executivo e programas estratégicos, como o do submarino de propulsão nuclear, foram reativados (HEYE, 2005). No entanto, este governo ampliou o número de tarefas sob responsabilidade das Forças Armadas: além das tarefas convencionais e das atividades subsidiárias, como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, as Forças Armadas tem participado de ações sociais através do Programa Calha Norte – que inclui projetos como o envio de navios-hospitais da marinha para a região amazônica – e têm auxiliado o programa prioritário do Governo Lula – o Fome Zero.

A análise de Heye (2005) afirma que o equacionamento da “crise de identidade” dos militares e o posicionamento adequado das Forças Armadas dentro da sociedade – temas já discutidos – são fundamentais para que os gastos militares sejam ampliados. É importante perceber que as dificuldades no relacionamento entre civis e militares emperram

o avanço do país na área da Defesa. As iniciativas de modernização e profissionalização das instituições militares partiram sempre dos próprios oficiais e não das elites políticas ou de qualquer outro setor da burocracia estatal. As elites políticas, por sua vez, mantiveram a tradição secular de indiferença em relação às Forças Armadas. Segundo esse autor, os aumentos dos gastos militares verificados na década de 1990 refletiram, bizarramente, a baixa prioridade dada às Forças Armadas na agenda política e não o fortalecimento destas *vis-à-vis* ao poder civil.

O nível dos gastos militares brasileiros é, no entanto, ilusório, uma vez que cerca de $\frac{3}{4}$ do total destinam-se ao pagamento de pessoal, sendo que desse valor, metade corresponde à folha de pagamento dos inativos. O montante de recursos que sobra é mínimo e com muita dificuldade se consegue manter a capacidade operacional dos meios existentes. Segundo Rocha (2009), o Brasil é um caso raro, pois o padrão recomendado pela OTAN é que não mais de 40% dos gastos sejam com pessoal, destinam o restante ao custeio e ao investimento.

Apesar das restrições econômicas, o Brasil está realizando esforços determinados para atualizar suas Forças Armadas, elevando-as a um nível consistente com a importância regional e global do país. O Brasil recentemente encerrou um longo período de aquisições destinadas a atualizar e melhorar a atual estrutura militar e direcionou sua atenção para uma nova geração de exigências a serem atingidas, sobretudo, através de incrementos locais ou de algum grau de participação da indústria nativa. A falência da Engesa, a maior empresa brasileira na indústria de defesa, significou um sério golpe na promoção da auto-suficiência na produção de material para defesa.

O Brasil possui uma grande quantidade de equipamento militar, ainda que muito dele esteja velho e desatualizado. Planos ambiciosos para remediar essa situação foram empreendidos, através de uma combinação de compras e de um foco renovado na produção local, desde que o país voltou ao controle civil em 1985. O crescimento econômico e preocupações securitárias crescentes em relação ao tráfico de drogas e aos efeitos de transbordamento do conflito na Colômbia no noroeste provavelmente estimularão a demanda por novas aquisições. Um esforço combinado está em curso para aprimorar os inventários em áreas críticas. Surgiu também a proposta de se estabelecer uma estratégia comum de aquisições com países vizinhos como Chile e Argentina. Algumas propostas políticas sugerem, inclusive, a união das indústrias de defesa da Argentina, do Brasil e da Venezuela para fornecer equipamentos para as Nações da América do Sul.

Tradicionalmente, o Brasil tem comprado a maior parte do equipamento para o seu Exército da Alemanha e seus navios do Reino Unido, embora os estaleiros brasileiros

tenham fornecido, desde o período colonial, boa parte das necessidades da Marinha. A partir de década de 1920, a França se tornou um importante fornecedor de equipamentos, na medida em que cresceu sua influência no desenvolvimento do exército e da aviação militar. A partir de 1940, os Estados Unidos se tornaram o nosso maior fornecedor de material de defesa, apesar das indústrias naval e aeronáutica brasileiras já estarem caminhando para a autonomia. Cerca de metade das necessidades nacionais de material de defesa são satisfeitas a partir de seus próprios recursos. Nos anos recentes, o Brasil se tornou cliente de algumas fontes não usuais, principalmente para equipamentos de segunda mão, como África do Sul, Jordânia, Rússia, Kuwait e Bélgica.

No que tange os elementos que conferem o status de grande potência a um país, o Brasil não possui nenhum tipo de arma estratégica e abriu mão de tentar desenvolvê-las em 1988. Contudo, o país possui capacidade de produzir essas armas bem acima de qualquer um de seus vizinhos, com exceção da Argentina. A pesquisa nuclear avançou para o estágio imediatamente anterior ao das armas nucleares durante as décadas de 1970 e 1980. O país poderia certamente desenvolver tanto armas nucleares quanto veículos lançadores de médio-alcance em alguns anos, caso decidisse fazê-lo. O Brasil desenvolveu com sucesso sistemas de mísseis balísticos táticos. Se for tomada a decisão de produzir veículos lançadores de médio alcance para ogivas estratégicas, o Brasil provavelmente produzi-los-ia em mais ou menos um ano com base na tecnologia existente. Os programas atuais são direcionados para o lançamento de satélites de comunicação, mas as tecnologias envolvidas são largamente intercambiáveis. O Brasil possui a tecnologia para enriquecer urânio com o objetivo de abastecer suas duas usinas nucleares (JANES, 2009).

O Brasil é um adepto entusiástico e ativo das operações de manutenção da paz da OEA e da ONU. Desde a operação em Suez na década de 1950, pequenos contingentes brasileiros têm serviço nas forças da ONU em Angola, na Croácia, no Timor Leste, em El Salvador e em Moçambique. A participação ativa em operações internacionais de manutenção da paz foi incorporada na lei sobre organização, preparo e emprego das Forças Armadas de 1999. O Brasil enviou uma grande força de aproximadamente 1500 combatentes, composta de pára-quedistas e forças especiais, ao Haiti em julho de 2004, como parte da operação da manutenção da paz da ONU (MINUSTAH) liderada por um comandante brasileiro. Este foi o maior envio de forças ao exterior desde a Força Expedicionária Brasileira na II Guerra Mundial. Na MINUSTAH, o Brasil não é mais o maior contribuidor em termos de número de soldados, mas continua liderando a missão. O Brasil foi convidado pela ONU para liderar a missão de paz porque o país é uma potência regional sem interesses próprios no Haiti. As missões da ONU normalmente obedecem a um sistema

de rotação da liderança entre os países participantes; a MINUSTAH, no entanto, continua sob liderança brasileira devido ao êxito desta.

Desde a aproximação entre o Brasil e a Argentina na década de 1980 e a criação do MERCOSUL na década de 1990, não há ameaça militar imediata no Cone Sul. Disso deriva o processo de reorganização pelo qual o Exército brasileiro está passando. Esta força está fortalecendo sua presença na região amazônica, especialmente nas fronteiras oeste e noroeste, com a Colômbia e a Venezuela.

As remotas fronteiras norte e oeste do Brasil apresentam vários desafios para a segurança nacional. Por um lado, os centros populacionais e industriais do país na costa leste são distantes da volátil região de fronteira, e as Forças Armadas do Brasil não conseguem projetar facilmente seu poder militar nas regiões amazônica e andina. Por outro, há elevados índices de crime organizado e tráfico de drogas ao longo das fronteiras com a Colômbia, o Peru e a Bolívia. Em face desse problema, o governo FHC começou a reorientar as prioridades de segurança nacional do Cone Sul para a região amazônica. O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Projeto Calha Norte foram criados como estratégias para complementar a presença militar no noroeste do país.

A reorganização não é, no entanto, apenas espacial, mas funcional. Apesar de os comandos militares terem resistido às tentativas civis de aumentar o papel do Exército para além da defesa da soberania, ele está participando agora de um número crescente de tarefas colocadas sob responsabilidade das Forças Armadas pelo governo civil, tais como construção de estradas e distribuição de comida. Isso foi acompanhado pelo aumento do número de recrutas, o que expandiu consideravelmente o tamanho do Exército. As unidades do Exército também são regularmente requisitadas para operações de curta duração de manutenção da ordem no Rio de Janeiro e para apoio logístico às operações da Polícia Federal que buscam impedir o contrabando e as incursões de grupos guerrilheiros no território brasileiro.

Além disso, o Exército brasileiro tem se reorganizado também em termos operacionais. Ele é ainda largamente organizado para enfrentar uma guerra convencional, o que hoje é improvável na América do Sul. Diversas áreas – estratégia, doutrina, estrutura, treinamento e programa de aquisição – exigem modernização. No entanto, nenhum plano formal de reestruturação foi produzido até o momento, apesar de algumas mudanças já estarem em curso.

O Exército é obrigado a garantir a independência, a soberania, a unidade e a integridade do país, a aplicar a lei e garantir a ordem, a proteger o livre exercício dos direitos constituídos, e a auxiliar no desenvolvimento da Nação, através do seu envolvimento em

projetos de ação cívica. O Exército está presente em todo o território, mas há grandes concentrações ao longo da fronteira sul e nas vizinhanças do Rio de Janeiro e de São Paulo. Quase todos os centros populacionais de qualquer tamanho apresentam presença militar, refletindo o papel específico do Exército de prover segurança interna, em adição à sua função convencional de defender a Nação. Ao longo dos anos 1990, as tropas foram realocadas dos pontos estratégicos no século XIX (fronteiras com Argentina, Paraguai e Uruguai) para a região amazônica, especialmente na fronteira oeste com a Colômbia, o que significou uma mudança estratégica importante. Essa mudança foi acompanhada por uma maior ênfase na aviação do Exército, na infantaria aero-móvel e nas forças de operações especial, permitindo um uso mais efetivo das unidades de combate dentro do vasto território brasileiro.

Desde 1908, o serviço militar tem sido nominalmente obrigatório para todos os homens saudáveis entre 21 e 45 anos. Na prática, o serviço é altamente seletivo e apenas 11% daqueles capazes servem de 9 a 12 meses. Em abril de 2004, como parte de uma série de medidas para aliviar o desemprego no Brasil, o Presidente Lula autorizou o aumento no recrutamento do Exército, a força singular que mais absorve recrutas no serviço militar obrigatório. Uma grande proporção dos recrutas admitidos é analfabeta e se beneficia de um programa de alfabetização efetiva.

Após anos de negligência, o Exército brasileiro adquiriu uma nova geração de blindados. Atualizar os equipamento de comando, controle, comunicação e inteligência do exército permanece a maior prioridade. A criação de uma estrutura de brigada de forças especiais em setembro de 2002 e a proposta de aquisição de modernas armas leves salienta a importância que o governo atribui ao que se tornou a principal força de combate do exército.

O papel da Marinha inclui a defesa e vigilância da costa marítima e dos rios, o policiamento da Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas, as atividades de busca e salvamento e a proteção da navegação comercial. O patrulhamento efetivo dos rios da parte oeste da Amazônia tem se tornado a principal função da Marinha.

Na década de 1950, o Brasil começou a substituir a Argentina como principal potência naval da América do Sul e manteve a posição desde então. A ênfase brasileira em embarcações intensivas em mão-de-obra, mal equipadas e antiquadas distorce, no entanto, a balança de poder real, apesar de a Argentina ter aposentado seu último porta-aviões em 1997. A partir de então, os dois países se aproximaram de tal forma que o Brasil permitiu que os aviadores argentinos praticassem aterrissagem no mar no porta-aviões brasileiro.

Boa parte da Marinha do Brasil está próxima à obsolescência. Todavia, enquanto a frota argentina – menor, mas mais moderna e homogênea – é provavelmente mais poderosa, o Brasil tem procurado alcançá-la. Apesar de o Brasil ter adquirido uma boa quantidade de equipamentos navais nas décadas recentes, muito do inventário da Marinha está envelhecendo e necessitará aprimoramento para manter a competitividade regional. Um programa recente irá alocar o maior orçamento na provisão de reaparelhamento e modernização das forças de superfície e submarinas.

A remodelação do único porta-aviões da Marinha, o *Minas Gerais*, no final da década de 1990, proporcionou apenas uma solução provisória frente às necessidades. Um porta-aviões francês usado foi comprado em 2002 por US\$ 12 milhões em substituição e comissionado como *São Paulo*. Antes de ser colocado a serviço da Marinha, no entanto, foi necessário submeter o navio a um processo de reaparelhamento, o que pode ocorrer novamente para estender a sua vida útil até 2020. Os oficiais da marinha salientam que a idade da estrutura e dos sistemas deste porta-aviões representa sérios desafios de manutenção e reparo, com uma série de defeitos sendo descoberta ao longo da utilização do navio. Isso ocorre porque este porta-aviões serviu à Marinha francesa por 30 anos antes de ser vendido ao Brasil.

O Brasil é o único país na região com a ambição de possuir um submarino com propulsão nuclear. Em 2007, o Presidente Lula anunciou um orçamento de US\$ 1,08 bilhão ao longo de oito anos para a sua construção. Nelson Jobim, Ministro da Defesa, afirmou que o submarino é necessário para proteger as recém-descobertas reservas de petróleo em águas profundas no litoral brasileiro. Espera-se que o submarino esteja concluído em 2020. Apesar de o tempo necessário para desenvolver a tecnologia e construir o submarino ser grande, é improvável que o Brasil procure suprir as suas necessidades em termos de submarinos com compras externas, uma vez que o Governo Lula estabeleceu objetivos claros de revitalizar a indústria nacional de defesa e construção naval.

A Força Aérea Brasileira (FAB) é a maior da América do Sul e uma das mais eficientes, embora a escassez de financiamento tenha afetado as aquisições, os treinamentos e as horas de vôo operacionais, gerando mal-estar e descontentamento entre muitos oficiais. A competência da FAB é sustentada, em grande parte, devido à próspera indústria aeronáutica brasileira. O Brasil opera um dos maiores e mais ambiciosos sistemas de vigilância do mundo, o SIVAM, que se tornou um modelo regional para a segurança interna e internacional.

Os papéis empreendidos pela FAB incluem a defesa do espaço aéreo nacional, o suporte tático e logístico para o Exército e a Marinha, e a execução de missões humanitárias

e sociais. A FAB também entra em ação contra vôos ilegais e tem permissão para abater estas aeronaves. Além disso, o Comando Geral de Operações Aéreas já destruiu diversas pistas de pouso clandestinas.

As indústrias de defesa do Brasil foram formalmente organizadas na década de 1960 e orientadas para produzir materiais competentes e eficientes, que logo se tornaram atores importantes no mercado do mundo em desenvolvimento nas décadas de 1970 e 1980. No entanto, o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 trouxeram uma leve depressão para a incipiente indústria de defesa brasileira. O maior dos principais atores deste setor, a Engesa, não sobreviveu e foi dividida em várias empresas menores, responsáveis por fornecer peças para reposição e manutenção para a grande frota que foi exportada. A Embraer, por outro lado, conseguiu emergir como a principal empresa brasileira de defesa, realizando algumas exportações bem sucedidas para a Europa e a América Latina. A Avibras conseguiu se manter no mercado com alguma dificuldade; contudo, seus produtos no segmento de foguetes obtiveram algum sucesso exportador. A última companhia a surgir foi a estatal Imbel, que produz uma variedade de armas de infantaria e peças leves de artilharia.

Os materiais de defesa produzidos no Brasil – veículos blindados, sistemas de foguetes e aeronaves de transporte leve – já foram exportados para mais de 40 países na América Latina, no Oriente Médio e no Norte da África. Três países membros da OTAN (Reino Unido, França e Grécia) adotaram aeronaves desenvolvidas pelo Brasil como parte de sua frota. No entanto, com exceção da Embraer e da Taurus (fabricante de armas leves), as empresas brasileiras de defesa parecem dar maior importância ao mercado doméstico. A Embraer foi a maior empresa exportadora do Brasil entre 1999 e 2001 e a segunda maior entre 2002 e 2004. A empresa afirma que aproximadamente 10 forças aéreas estrangeiras dependem dos seus produtos. Os mercados da Embraer incluem China, França, Grécia, México, Portugal, Cingapura e Estados Unidos. Além disso, a Embraer fornece mais de 50% das necessidades da Aeronáutica brasileira.

As Forças Armadas do Brasil necessitam concluir a reorganização por que vem passando desde o fim do Regime Militar para que sua modernização possa ser efetivada. Segundo Heye (2005), é preciso, em primeiro lugar, fortalecer o Ministério da Defesa *vis-à-vis* às Forças Armadas através do desenvolvimento de instrumentos orçamentários democráticos que viabilizem Forças Armadas modernas, preparadas e motivadas para enfrentar os desafios do cenário internacional contemporâneo. Em segundo lugar, é notável a maior integração entre a Academia e as Forças Armadas, o que contribui grandemente para o desenvolvimento destas e para a sua inserção na sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

A análise das capacidades de poder proposta neste trabalho permite verificar que, por um lado, diversas vulnerabilidades foram reduzidas, abrindo espaço na agenda política para que se pense a posição do Brasil no mundo. Para isso corroboram o contínuo controle da inflação, o recente ajuste fiscal, a redução da desigualdade de renda e a expressiva queda da vulnerabilidade externa. No entanto, por outro lado, a posição relativa de poder do Brasil no mundo não apresentou mudanças significativas, uma vez que, tanto em termos militares quanto econômicos, não houve evolução radical que destacasse o país e alterasse fundamentalmente suas bases de poder.

O crescimento da economia brasileira foi, com exceção de alguns anos de crescimento mais notável, medíocre nos últimos 15 anos, mesmo tendo a inflação e a restrição externa sido solucionadas há alguns anos. O Brasil não conseguiu melhorar sua posição no *ranking* das maiores economias do mundo. Além disso, a intensa reestruturação produtiva pela qual o país passa desde o início da década de 1990, levanta a suspeita de que estaria ocorrendo um processo de desindustrialização precoce, prejudicial ao desenvolvimento do Brasil. Os dados ainda não permitem, no entanto, que essa hipótese seja comprovada. Resta somente a certeza de que alguns setores emergiram deste processo extremamente fortalecidos, o que pode ser comprovado por casos bem sucedidos de internacionalização de empresas brasileiras.

A inflação continua controlada, mesmo com o fim do regime de câmbio fixo em 1999. A trajetória de apreciação cambial recente tem contribuído inclusive para que as taxas de juros praticadas pelo Banco Central caiam. A última década também foi marcada pela presença do círculo virtuoso do ajuste fiscal, com superávits primários e juros declinantes, o que permitiu a queda da dívida pública. Ainda que a dívida interna continue crescendo devido à intensa acumulação de reservas, o perfil do endividamento brasileiro tem melhorado. O controle da inflação e a austeridade fiscal constituem hoje metas fundamentais na condução da política econômica no Brasil.

O campo do desenvolvimento social foi o que apresentou melhor evolução no período analisado, uma vez que houve expressiva redução da desigualdade de renda, evidenciada através da trajetória positiva do Coeficiente de Gini e do IDH. É importante perceber que a parcela mais pobre da população teve a impressão de estar vivendo em um país com crescimento acelerado e que a melhor distribuição de renda faz com que os frutos do crescimento futuro sejam mais bem distribuídos entre as diversas camadas sociais.

No campo externo, houve expressiva melhora do saldo comercial a partir de 2002. Nos últimos anos, as exportações brasileiras cresceram significativamente e o Brasil elevou a sua participação no comércio mundial. A manutenção dos saldos comerciais positivos não é, no entanto, provável, uma vez que, para que isso ocorra, a produção doméstica deve superar a demanda interna, o que dificilmente ocorrerá no futuro, devido à baixa taxa de investimento da economia brasileira. A demanda doméstica aquecida e o crescimento das importações já são indícios dessa tendência. Além de insustentável, o resultado comercial brasileiro parece ter se deteriorado qualitativamente, visto que as exportações de bens básicos cresceram mais que as de manufaturados, indicando uma possível commoditização da pauta. Essa hipótese, assim como a de desindustrialização citada acima, ainda não pode ser comprovada.

No que tange à inserção financeira, é notável a alteração na composição do passivo externo líquido. A diminuição da participação dos empréstimos e o aumento da participação dos investimentos causaram uma mudança qualitativa no endividamento brasileiro, que passou a remunerar os seus credores de forma menos rígida. Além disso, houve expressivo crescimento das reservas internacionais do país, cuja dívida externa líquida se tornou negativa. Dessa forma, os indicadores de vulnerabilidade externa apresentaram significativa melhora a partir de 2002 e o Brasil recebeu o *investment grade* em 2008.

No campo da segurança e da defesa, é fundamental perceber o quão polêmica a questão militar é no Brasil. No pós-Guerra Fria, a visão de mundo brasileira foi impregnada pela ilusão kantiana da paz universal e o país elegeu a diplomacia como ferramenta primeira para a solução de controvérsias e a inserção internacional. Dessa forma, o Brasil considera que a corrida armamentista é geradora de inseguranças e aderiu a todos os tratados internacionais de desarmamento. Além disso, os militares falharam em encontrar seu lugar na sociedade após a redemocratização, redundando na sua “crise de identidade” e na baixa prioridade dada à defesa no Brasil.

A Política de Defesa Nacional do Governo Fernando Henrique Cardoso reafirmou a supremacia do trato diplomático na condução dos assuntos externos do Brasil e traçou como estratégia de defesa a dissuasão. O documento também marcou, apesar de vago, um retorno ao realismo, impedindo o desmonte das Forças Armadas no contexto da ilusão kantiana. Já a Estratégia Nacional de Defesa formulada pelo Governo Lula foi mais ousada e associou segurança a desenvolvimento, tornando a defesa nacional um imperativo. Seu objetivo é reorganizar as Forças Armadas e reestruturar a indústria brasileira de material de defesa privilegiando o domínio nacional sobre a tecnologia militar. Além disso, a END estabelece três setores estratégicos – o espacial, o cibernético e o nuclear – e três formas

de atuação – monitoramento, mobilidade e presença. O nacionalismo exacerbado e a indefinição clara das ameaças são, no entanto, fontes de críticas ao documento.

A capacidade militar brasileira enfrenta sérias vulnerabilidades devido ao orçamento de defesa intermitente e às péssimas condições dos equipamentos. Os gastos militares brasileiros, apesar de serem os maiores da América do Sul em valor absoluto, correspondem a uma baixa proporção do PIB nacional e não condizem, segundo alguns, à estatura geopolítica do Brasil. Há, no entanto, perspectivas de aumento devido à solidez dos fundamentos econômicos e às recém-descobertas reservas de petróleo. Esse aumento ainda não foi verificado. É importante perceber também que, mesmo que o Brasil não possua armas estratégicas, o país poderá desenvolvê-las em um período relativamente curto de tempo caso decida fazê-lo.

Verifica-se, portanto, que houve aumento das capacidades de poder do Brasil entre 1995 e 2009, uma vez que a maioria dos indicadores analisados apresentou trajetória positiva. No entanto, a melhora se deve mais à redução de vulnerabilidades que estavam presentes no Brasil há vários anos e menos à melhora da posição relativa do país no que tange a alguns elementos de poder.

Fica evidente também que o Brasil não ascendeu à condição de grande potência, uma vez que não possui os requisitos para tal caracterização. Por um lado, os recursos orçamentários das Forças Armadas são insuficientes e os equipamentos estão defasados. Por outro, o país não possui as armas estratégicas necessárias para poder colocar-se em guerra com os Estados Unidos, uma potência nuclear com capacidades militares imensamente superiores. O Brasil parece permanecer na categoria de potência média que, segundo Sennes (2003), compreende aqueles países que estão na faixa intermediária de recursos e que possuem uma inserção dupla regional e global.

No entanto, isso não significa afirmar que o Brasil não está defendido. A defesa nacional é fundamentada na dissuasão, uma vez que a país desacredita o uso da força como arma política no cenário internacional. A postura dissuasória consiste na elevação dos custos de ataque percebidos por um inimigo em potencial. Nesse sentido, o Brasil procurou atuar de duas formas. No Governo FHC, a ênfase na globalização procurou aumentar a interdependência econômica entre os países e a atuação sempre ancorada no direito internacional buscou constranger aqueles que agiam fora do marco legal, que ilegítima o uso da força. O Governo Lula, por outro lado, deu maior importância ao desenvolvimento de capacidades militares críveis, uma vez que a dissuasão só é efetiva se existe a possibilidade real de uso da força.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim (2007). A evolução da carga tributária e da demanda governamental brasileira: um ajuste que nunca acaba. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira**. São Paulo: UNESP.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (2006). A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Coord.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)** – Crescimento, Modernização e Política Externa. 2ª edição. Vol. 1. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre (2010). A (Geo)Política de Defesa Brasileira. **Revista de Geopolítica**, v. 1, nº 1, p. 46-59, janeiro/junho de 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto (2009). Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. **Meridiano 47**, nº 104, p. 5-9, março de 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto (2010). A Arte de NÃO Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. **Meridiano 47**, nº 119, p. 21-31, junho de 2009.

ALMINO, João (2002). Inserção Internacional de Segurança do Brasil: A Perspectiva Diplomática. In: BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA Jr. Domício. **O Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

AMORIM, Celso (2007). Discurso do Ministro das Relações Exteriores. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 1, 2006, Rio de Janeiro. **O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília: FUNAG.

ARON, Raymond (1986). **Paz e guerra entre as nações: pensamento político**. 2 ed. Brasília: UnB.

AZEVEDO, Roberto C de; CARDOSO, Elio de A. (2007). Negociações Comerciais Multilaterais – Nova Geografia. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 1, 2006, Rio de Janeiro. **O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília: FUNAG.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2008). Evolução dos Indicadores de Sustentabilidade Externa – Atualização. **Boletim Focus** – BC, 12 de agosto de 2008. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/port/focus/X20080812->

Evolução%20dos%20Indicadores%20de%20Sustentabilidade%20Externa%20-%20Atualização.pdf>. Acesso em 28.10.2010

BARROS, Octavio; PEREIRA, Robson Rodrigues (2008). Desmistificando a tese da desindustrialização: reestruturação da indústria em uma época de transformações globais. In: BARROS, Octavio; GIAMBIAGI, Fábio. **Brasil Globalizado: o Brasil em um Mundo Surpreendente**. 3ª Ed. Campus: Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL (1996). **Política de Defesa Nacional**.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2007). MRE. **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil**. Brasília: FUNAG.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2008a). **Estatísticas**. Brasília: FUNAG.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (2008b). **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG.

BRASIL. Ministério da Defesa (2008c). **Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil**.

BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício (Org.) (2002). **O Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CARNEIRO, Ricardo (2002). **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP.

CARR, E. H. (2001). **Vinte Anos de Crise 1919 – 1939** – Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: UnB.

CARVALHO, Carlos Eduardo (2007). A Dívida Interna – Custos, restrições ao crescimento, alternativas. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira**. São Paulo: UNESP, 2007.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat (2009). Estratégia Nacional de Defesa – Garantir a soberania e os recursos naturais. **Le Monde Diplomatique**, 05 de agosto de 2009.

CERVO, Amado L. (2001). **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI.

CERVO, Amado L. (2002). A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA Jr. Domício. **O Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo (2008). **A História da Política Exterior do Brasil**. 2ª Ed. Brasília: UnB.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 1, 2006, Rio de Janeiro (2007). **O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília: FUNAG.

COSTA, Thomaz G. (2007). Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil** – temas e agendas. São Paulo: Saraiva. Vol. 2.

DUARTE, Sérgio de Q. (2007). Segurança Internacional e Proliferação Nuclear. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 1, 2006, Rio de Janeiro. **O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília: FUNAG.

FITCH RATINGS. Disponível em: <www.fitchratings.com.br>.

GAMA, Alfredo da; VALLADÃO, Abreu (2002). A Autonomia pela Responsabilidade: O Brasil frente ao Uso Legítimo da Força. In: BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA Jr. Domício. **O Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

GIAMBIAGI, Fábio (2007). **Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil**: 1991-2007. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão Nº 1309.

GILPIN, Robert (2001). **Global Political Economy**: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2006). **Desafios Brasileiros na Era de Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2007). Discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 1, 2006, Rio de Janeiro. **O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília: FUNAG.

HEYE, Thomas (2008). **Brasil em 3D** – Democracia, Defesa e Desenvolvimento. Núcleo de Estudos Estratégicos. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal Fluminense. Apresentado no 6º Encontro da ABCP, em Campinas, em 2008. Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_22_34.pdf>. Acesso em: 20.11.2010.

IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br>.

IMF – International Monetary Fund. Disponível em <<http://www.imf.org/>>.

IMF (2010). **World Economic Outlook**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm>>. Acesso em: 01.11.2010.

INTRACEN. Disponível em <<http://www.intracen.org/>>.

IPEADATA. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

IPEA (2006). **Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil.** Brasília: IPEA. Nota Técnica.

JANES (2009). **Brazil – Country Profile.**

JANK, Marcos S. et al. (2008). Exportações: existe uma “doença brasileira”? In: BARROS, Octavio; GIAMBIAGI, Fábio. **Brasil Globalizado: o Brasil em um Mundo Surpreendente.** 3ª Ed. Campus: Rio de Janeiro, 2008.

LAFER, Celso (2000). Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, v. 14, nº 38, p. 260-267.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1999). **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões.** Rio de Janeiro: Nova Aguilar.

LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (2007). Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira – A dinâmica entre o balanço de pagamento e a dívida externa. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira.** São Paulo: UNESP, 2007.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas (2008). Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula. SOARES. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, nº 3, p. 89-109, setembro/dezembro de 2008.

MEARSHEIMER, John J. (2001). **The Tragedy of Great Power Politics.** New York: W. W. Norton & Company.

MORGENTHAU, H. (2003). **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz.** 5ª Ed. Brasília: UnB.

NASSIF, André (2008). Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 8, nº 1 (109), p. 72-96, janeiro/março de 2008.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.) (2010). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso.** Brasília: FUNAG.

OLIVEIRA, Adalton; VILLARES, Fábio; WAGNER NETO, José (2007). A sustentabilidade do dinamismo do setor externo brasileiro. In: DUPAS, Gilberto (Org.) (2007). **Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira.** São Paulo: UNESP.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. (2010) Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, nº 2 (118), p. 219-232, abril/junho de 2010.

PRATES, Daniela Magalhães (2004). A assimetria das contas externas. **Política Econômica em Foco**, nº 4, seção II, p. 49-72, maio/outubro de 2004.

PRATES, Daniela Magalhães (2006). A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, nº 7, seção IV, p. 119-151, novembro de 2005/abril de 2006.

PRATES, Daniela Magalhães (2007). A alta recente dos preços das commodities. **Revista de Economia Política**, v. 27, nº 3, p. 323-344, julho/setembro de 2007.

RIBEIRO, Fernando J.; MARKWALD, Ricardo (2008). A balança comercial sob o regime de câmbio flutuante. In: BARROS, Octavio; GIAMBIAGI, Fábio. **Brasil Globalizado: o Brasil em um Mundo Surpreendente**. 3ª Ed. Campus: Rio de Janeiro.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da (2009). O significado dos recentes gastos militares do Brasil em perspectiva. **Meridiano 47**, nº 110, p. 14-15, setembro de 2009.

SANTOS, Maria Helena de Castro (2004). A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, v. 19, nº 54, p. 115-129, fevereiro de 2004.

SARAIVA, José F. S. (2006). À busca de uma nova sociedade internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século XXI. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas**. São Paulo: Saraiva. v. 1.

SENNES, Ricardo (2003). **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: UFRGS.

SICSU, João (2010). Re-visões do desenvolvimento. **Insight Inteligência**, p. 86-96, abril/junho de 2010.

SILVA, Maria Luiza Falcão (2002). Plano Real e Âncora Cambial. **Revista de Economia Política**, v. 22, nº 3 (87), julho/setembro de 2002.

SILVA, André Luiz Reis da (2009). **Do otimismo liberal à globalização assimétrica – A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Curitiba: Juruá Editora.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2003). **A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>.

SOARES LIMA, Maria Regina (1990). A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, nº 12, p. 7-28, julho/dezembro de 1990.

SOARES, Sergei S. D. (2008). **O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado?** Evidências do contexto histórico e internacional. Brasília: IPEA. Texto para discussão nº 1339.

TORRES, Haroldo da Gama; BISCHIR, Renata Mirandola; CARPIM, Thaís Pavez (2006). Uma Pobreza Diferente? **Novos Estudos**, nº 74, p. 17-22.

TREVERTON, Gregory F.; JONES, Seth G. (2005). **Measuring National Power**. The Rand Corporation – National Security Research Division.

UNDATA. Disponível em: <<http://data.un.org/>>.

WIGHT, Martin (2002). **A política do poder**. Brasília: Editora da UnB/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de SP.

ANEXOS

A Evolução do PIB entre 1995 e 2009 em US\$ correntes das Dez Maiores Economias do Mundo em 2009

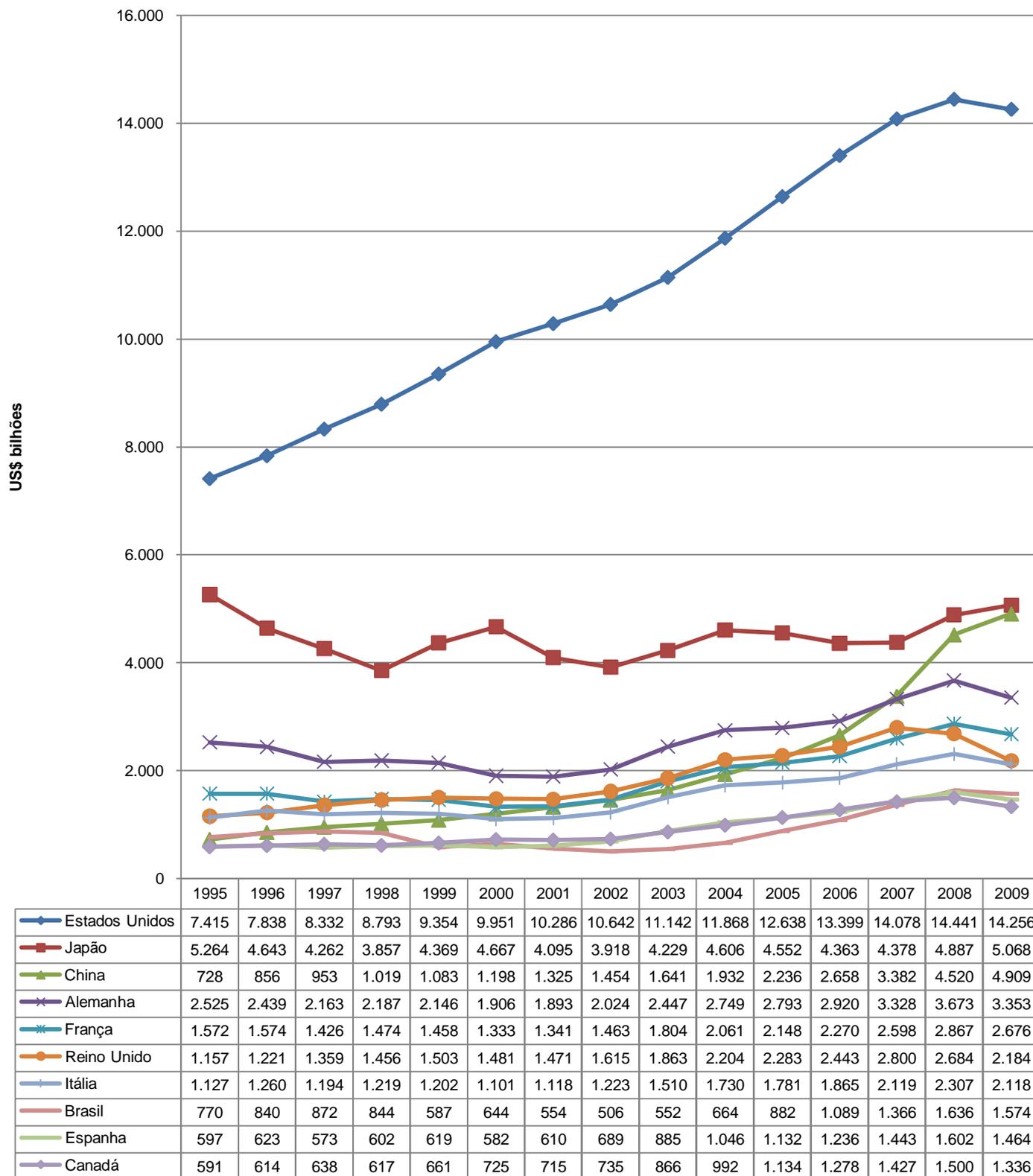
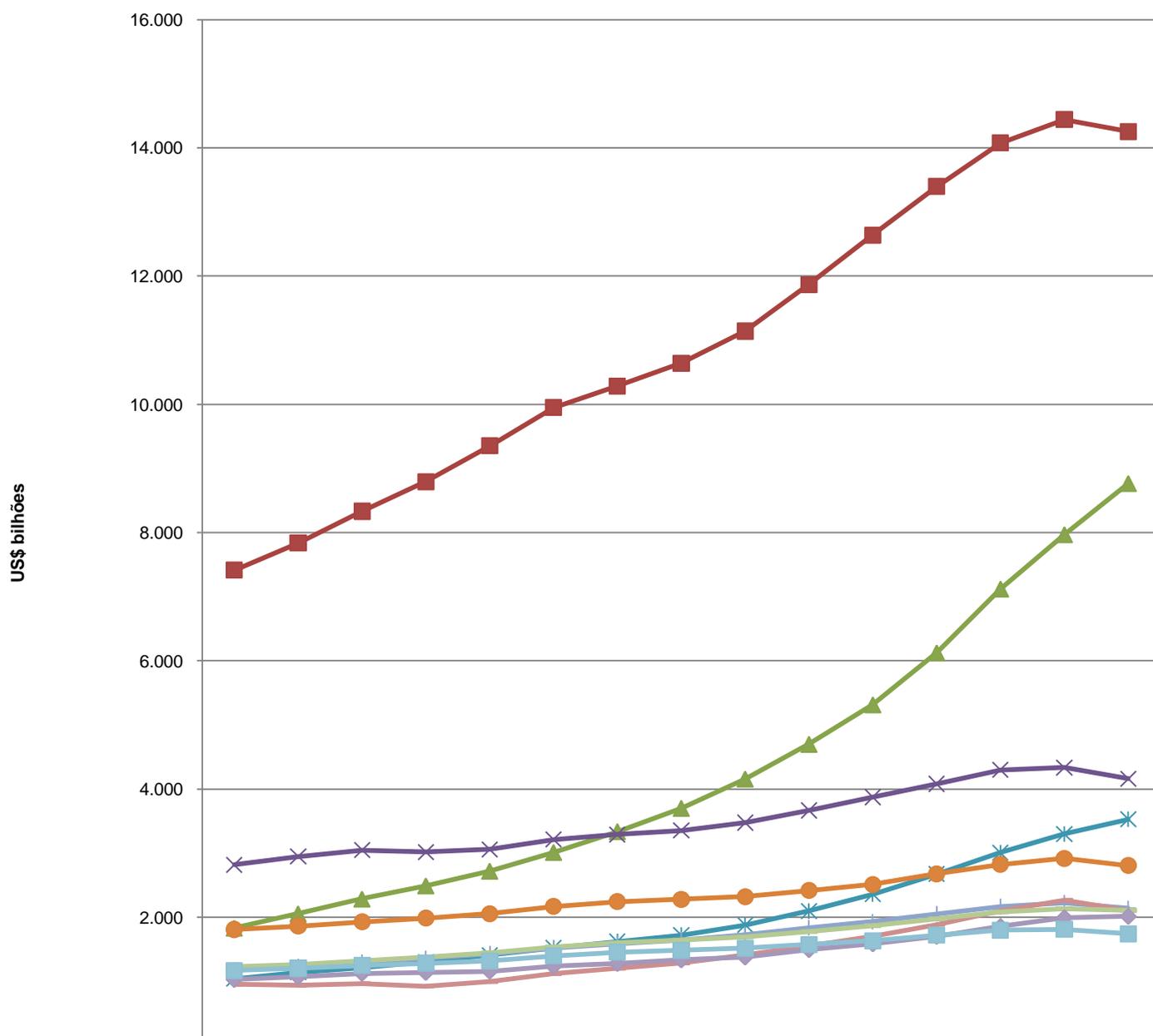


Gráfico A. Fonte: IMF (2010). Elaboração própria.

A Evolução do PIB entre 1995 e 2009 em Paridade de Poder de Compra das Dez Maiores Economias do Mundo em 2009



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estados Unidos	7.415	7.838	8.332	8.793	9.354	9.951	10.286	10.642	11.142	11.868	12.638	13.399	14.078	14.441	14.256
China	1.833	2.055	2.286	2.492	2.721	3.013	3.337	3.700	4.158	4.698	5.314	6.124	7.120	7.967	8.765
Japão	2.818	2.947	3.046	3.017	3.058	3.213	3.292	3.354	3.474	3.666	3.873	4.081	4.297	4.336	4.159
Índia	1.040	1.139	1.213	1.300	1.411	1.523	1.618	1.719	1.877	2.096	2.358	2.674	3.008	3.298	3.526
Alemanha	1.809	1.861	1.926	1.987	2.055	2.167	2.241	2.278	2.322	2.416	2.512	2.676	2.822	2.918	2.806
Reino Unido	1.177	1.234	1.298	1.360	1.428	1.516	1.588	1.647	1.730	1.835	1.933	2.053	2.165	2.224	2.139
Rússia	954	937	967	926	999	1.123	1.207	1.285	1.408	1.549	1.698	1.888	2.098	2.264	2.110
França	1.230	1.266	1.317	1.379	1.444	1.535	1.598	1.641	1.694	1.777	1.869	1.976	2.079	2.130	2.108
Brasil	1.027	1.069	1.125	1.138	1.158	1.234	1.278	1.333	1.378	1.495	1.585	1.701	1.856	1.993	2.013
Itália	1.169	1.205	1.249	1.281	1.319	1.397	1.454	1.485	1.516	1.576	1.634	1.721	1.797	1.811	1.740

Gráfico B. Fonte: IMF (2010). Elaboração própria.

Tabela C – O Balanço de Pagamentos do Brasil (em milhões de US\$)

	1995	1996	1997	1998
Transações Correntes	-18.384	-23.502	-30.452	-33.416
Exportação de bens	46.506	47.747	52.994	51.140
Importação de bens	-49.972	-53.346	-59.747	-57.714
Serviços e rendas (líquido)	-18.541	-20.350	-25.522	-28.299
Serviços	-7.483	-8.681	-10.646	-10.111
Receita	4.929	5.038	6.876	7.897
Despesa	-12.412	-13.719	-17.522	-18.008
Rendas	-11.058	-11.668	-14.876	-18.189
Receita	3.369	5.235	5.159	4.599
Despesa	-14.427	-16.904	-20.035	-22.787
Transferências unilaterais correntes	3.622	2.446	1.823	1.458
Conta Capital e Financeira	29.095	33.968	25.800	29.702
Conta capital	352	454	393	320
Conta financeira	28.744	33.514	25.408	29.381
Investimento direto	3.309	11.261	17.877	26.002
Investimento brasileiro direto	-1.096	469	-1.116	-2.854
Participação no capital	-1.096	469	-1.116	-2.854
Empréstimo intercompanhia	0	0	0	0
Investimento estrangeiro direto	4.405	10.792	18.993	28.856
Participação no capital	4.239	9.893	16.817	25.479
Empréstimo intercompanhia	166	898	2.176	3.377
Investimentos em carteira	9.217	21.619	12.616	18.125
Investimento brasileiro em carteira	-1.155	-403	1.708	-457
Ações de companhias estrangeiras	-244	-270	-361	20
Títulos de renda fixa	-912	-132	2.069	-477
Investimento estrangeiro em carteira	10.372	22.022	10.908	18.582
Ações de companhias brasileiras	3.243	6.145	6.871	995
Títulos de renda fixa	7.129	15.876	4.037	17.587
Derivativos	17	-38	-253	-460
Ativos	280	99	164	257
Passivos	-263	-138	-416	-717
Outros investimentos	16.200	673	-4.833	-14.285
Outros investimentos brasileiros	-1.819	-10.316	-1.987	-11.392
Outros investimentos estrangeiros	18.019	10.989	-2.846	-2.893
Erros e Omissões	2.207	-1.800	-3.255	-4.256
Resultado do Balanço	12.919	8.666	-7.907	-7.970

(Continua...)

	1999	2000	2001	2002
Transações Correntes	-25.335	-24.225	-23.215	-7.637
Exportação de bens	48.011	55.086	58.223	60.362
Importação de bens	-49.210	-55.783	-55.572	-47.240
Serviços e rendas (líquido)	-25.825	-25.048	-27.503	-23.148
Serviços	-6.977	-7.162	-7.759	-4.957
Receita	7.194	9.498	9.322	9.551
Despesa	-14.171	-16.660	-17.081	-14.509
Rendas	-18.848	-17.886	-19.743	-18.191
Receita	3.935	3.621	3.280	3.295
Despesa	-22.783	-21.507	-23.023	-21.486
Transferências unilaterais correntes	1.689	1.521	1.638	2.390
Conta Capital e Financeira	17.319	19.326	27.052	8.004
Conta capital	338	273	-36	433
Conta financeira	16.981	19.053	27.088	7.571
Investimento direto	26.888	30.498	24.715	14.108
Investimento brasileiro direto	-1.690	-2.282	2.258	-2.482
Participação no capital	-1.110	-1.755	1.752	-2.402
Empréstimo intercompanhia	-580	-527	505	-81
Investimento estrangeiro direto	28.578	32.779	22.457	16.590
Participação no capital	29.983	30.016	18.765	17.118
Empréstimo intercompanhia	-1.405	2.763	3.692	-528
Investimentos em carteira	3.802	6.955	77	-5.119
Investimento brasileiro em carteira	259	-1.696	-795	-321
Ações de companhias estrangeiras	-864	-1.953	-1.121	-389
Títulos de renda fixa	1.123	258	326	67
Investimento estrangeiro em carteira	3.542	8.651	872	-4.797
Ações de companhias brasileiras	2.572	3.076	2.481	1.981
Títulos de renda fixa	971	5.575	-1.609	-6.778
Derivativos	-88	-197	-471	-356
Ativos	642	386	567	933
Passivos	-730	-583	-1.038	-1.289
Outros investimentos	-13.620	-18.202	2.767	-1.062
Outros investimentos brasileiros	-4.397	-2.989	-6.585	-3.211
Outros investimentos estrangeiros	-9.223	-15.213	9.353	2.150
Erros e Omissões	194	2.637	-531	-66
Resultado do Balanço	-7.822	-2.262	3.307	302

(Continua...)

	2003	2004	2005	2006
Transações Correntes	4.177	11.679	13.985	13.643
Exportação de bens	73.084	96.475	118.308	137.807
Importação de bens	-48.290	-62.835	-73.606	-91.351
Serviços e rendas (líquido)	-23.483	-25.198	-34.276	-37.120
Serviços	-4.931	-4.678	-8.309	-9.640
Receita	10.447	12.584	16.047	19.476
Despesa	-15.378	-17.261	-24.356	-29.116
Rendas	-18.552	-20.520	-25.967	-27.480
Receita	3.339	3.199	3.194	6.462
Despesa	-21.891	-23.719	-29.162	-33.942
Transferências unilaterais correntes	2.867	3.236	3.558	4.306
Conta Capital e Financeira	5.111	-7.523	-9.464	16.299
Conta capital	498	372	663	869
Conta financeira	4.613	-7.895	-10.127	15.430
Investimento direto	9.894	8.339	12.550	-9.380
Investimento brasileiro direto	-249	-9.807	-2.517	-28.202
Participação no capital	-62	-6.640	-2.695	-23.413
Empréstimo intercompanhia	-187	-3.167	178	-4.789
Investimento estrangeiro direto	10.144	18.146	15.066	18.822
Participação no capital	9.320	18.570	15.045	15.373
Empréstimo intercompanhia	823	-424	21	3.450
Investimentos em carteira	5.308	-4.750	4.885	9.081
Investimento brasileiro em carteira	179	-755	-1.771	6
Ações de companhias estrangeiras	-258	-121	-831	-915
Títulos de renda fixa	437	-633	-940	921
Investimento estrangeiro em carteira	5.129	-3.996	6.655	9.076
Ações de companhias brasileiras	2.973	2.081	6.451	7.716
Títulos de renda fixa	2.156	-6.076	204	1.360
Derivativos	-151	-677	-40	41
Ativos	683	467	508	482
Passivos	-834	-1.145	-548	-441
Outros investimentos	-10.438	-10.806	-27.521	15.688
Outros investimentos brasileiros	-9.752	-2.085	-5.035	-8.416
Outros investimentos estrangeiros	-686	-8.721	-22.486	24.104
Erros e Omissões	-793	-1.912	-201	628
Resultado do Balanço	8.496	2.244	4.319	30.569

(Continua...)

	2007	2008	2009
Transações Correntes	1.551	-28.192	-24.302
Exportação de bens	160.649	197.942	152.995
Importação de bens	-120.617	-173.107	-127.705
Serviços e rendas (líquido)	-42.510	-57.252	-52.930
Serviços	-13.219	-16.690	-19.245
Receita	23.954	30.451	27.728
Despesa	-37.173	-47.140	-46.974
Rendas	-29.291	-40.562	-33.684
Receita	11.493	12.511	8.826
Despesa	-40.784	-53.073	-42.510
Transferências unilaterais correntes	4.029	4.224	3.338
Conta Capital e Financeira	89.086	29.352	71.301
Conta capital	756	1.055	1.129
Conta financeira	88.330	28.297	70.172
Investimento direto	27.518	24.601	36.033
Investimento brasileiro direto	-7.067	-20.457	10.084
Participação no capital	-10.091	-13.859	-4.545
Empréstimo intercompanhia	3.025	-6.598	14.629
Investimento estrangeiro direto	34.585	45.058	25.949
Participação no capital	26.074	30.064	19.906
Empréstimo intercompanhia	8.510	14.994	6.042
Investimentos em carteira	48.390	1.133	50.283
Investimento brasileiro em carteira	286	1.900	4.125
Ações de companhias estrangeiras	-1.413	257	2.582
Títulos de renda fixa	1.699	1.643	1.542
Investimento estrangeiro em carteira	48.104	-767	46.159
Ações de companhias brasileiras	26.217	-7.565	37.071
Títulos de renda fixa	21.887	6.798	9.087
Derivativos	-710	-312	156
Ativos	88	298	322
Passivos	-799	-610	-166
Outros investimentos	13.131	2.875	-16.300
Outros investimentos brasileiros	-18.552	-5.269	-30.376
Outros investimentos estrangeiros	31.683	8.143	14.076
Erros e Omissões	-3.152	1.809	-347
Resultado do Balanço	87.484	2.969	46.651

Fonte: Banco Central do Brasil

(Fim)

Elaboração própria.

