

Globalização: visão do Atlântico Sul

Ronaldo Sardenberg

1. INTRODUÇÃO

Os temas do Atlântico Sul e da globalização interagiram através dos séculos de formas variadas. O Atlântico Sul foi um palco privilegiado da primeira grande empreitada de globalização, que foi a expansão marítima europeia dos séculos XV, XVI e XVII, sob a liderança precisamente de Portugal. Na prática, aqueles mares foram abertos ao mundo pelas velas portuguesas. A globalização tem hoje inéditos conteúdos, mas suas raízes estão fincadas naquela gesta e naqueles séculos. A importância do Atlântico Sul derivou não só de ser parte do caminho das Índias - a vasta extensão dessa rota repete a expansão marítima como empreendimento global - mas também pela presença portuguesa na costa africana e na costa brasileira, com o enorme impacto histórico e cultural que hoje reconhecemos.

Episódios político-militares como a guerra contra os holandeses, que afinal se travou nas duas margens do oceano, e econômicos como os ciclos brasileiros de exportação de açúcar e mais tarde de ouro, com a decisiva participação da mão-de-obra escrava africana, são capítulos emblemáticos da inserção histórica da região do Atlântico Sul, no processo de mundialização das atividades humanas.

Antigas realidades se transformaram profundamente no tempo e hoje nos apresentam desafios renovados. Nos últimos cem anos ou pouco mais, o Atlântico Sul chegou a perder substância como foco de atenções no Brasil - afastado que estava das principais correntes do comércio mundial e ofuscado pela importância estratégica que alcançou

o Atlântico Norte, em duas guerras mundiais e em todo o decorrer da guerra fria. Agora vencida esta última e havendo o processo de descolonização chegado à sua exitosa conclusão, o Atlântico Sul entra em fase de recomposição como área de paz e cooperação e, conseqüentemente, como conceito estratégico.

2. GLOBALIZAÇÃO

Ao discutirmos a política contemporânea, certos elementos aparecem, à primeira vista, como centrais, por exemplo, a necessidade de reconhecer factualmente que a globalização existe e configura a ordem internacional; que são possíveis distintas inserções nessa ordem globalizada; e que a boa inserção não é automática, não podendo ser obtida nem pelo quietismo político nem por meras formas de adesão. Isto é válido com a ressalva de que o estágio de desenvolvimento de cada país afetará seu modo de inserção global.

Não existe um modelo único de inserção global. A China, o Brasil, a Índia, a Rússia, os tigres asiáticos encontraram cada um deles seus próprios caminhos. O processo de homogeneização de instituições políticas ou de programas econômicos não resiste verdadeiramente a realidades tão distintas, a experiências históricas tão diversificadas, a culturas tão fortes e originais. Parece irrealista escravizar-se a paradigmas, ou ainda «receitas» prontas, na busca da melhor inserção global. Conhecer experiências alheias não significa que estas possam ou devam ser copiadas.

A globalização tomou-se uma *chave essencial* para explicar variados fenômenos e processos característicos deste final de século. O termo descreve, sobretudo, a recomposição e a abrangência, em âmbito planetário, do sistema econômico de mercado, – do sistema capitalista. Esse desdobramento se tomou factível com o desaparecimento da alternativa do socialismo real e do final da guerra fria. Criaram-se, assim, novos espaços políticos e econômicos na ordem internacional e abriram-se oportunidades mais seguras para a aplicação de grande massa de capitais em vastas áreas do mundo, com a utilização de modalidades financeiras e estruturas produtivas claramente inovadoras.

O aspecto econômico da globalização é, entretanto, apenas um dentre muitos, pois seus efeitos se fazem sentir em variados contextos e com diferentes atributos, o que gera ambivalências. Para sintetizar, notaria tentativamente que a globalização:

- reorganiza o sistema político e econômico internacional;
- corresponde ao aprofundamento da internacionalização (ou descentralização) da produção;
- estimula a recomposição do sistema produtivo, com a reorganização da estrutura empresarial;
- torna móvel o capital, alterando a qualidade e as modalidades dos fluxos financeiros;
- faz avançar uma profunda revolução tecnológica, na qual a telemática é apenas um dos aspectos principais;
- reorganiza as formas de inserção, na economia mundial, das distintas regiões do planeta;
- concentra a produção de certos serviços estratégicos, tais como pesquisa e desenvolvimento, consultoria, desenho industrial, financiamento, embalagem, comercialização e lançamento de novos produtos, inclusive mundiais;
- altera o fator trabalho e as condições de emprego;
- provoca profundas transformações estruturais nas sociedades em que penetra, ao passo que exclui ou marginaliza as demais; e
- põe em questão a viabilidade das culturas nacionais.

A globalização econômica se associa ao globalismo político, à revolução tecnológica em curso, à visão planetária embutida nas preocupações ecológicas, às inquietações filosóficas e estéticas diante do possível advento da pós-modernidade. Enfim e não menos importante, a globalização ampara a moldagem de uma nova estratificação internacional de poder.

CARACTERÍSTICAS

Alguns exemplos de características fundamentais da globalização podem ser úteis para encaminhar nossa discussão. A *internacionalização do sistema produtivo*, a mais evidente de suas manifestações, se traduz pela produção no exterior – a custos mais baixos – para venda no

mercado mundial. Aspecto notável, nesse contexto, é a *globalização de processos produtivos de bens de alto teor tecnológico*. No passado recente, toda a linha de produção de um automóvel ou de um computador se situava, normalmente, dentro de um mesmo país. Para o lançamento dos «modelos mundiais», contudo, o investidor se vale das vantagens comparativas e economias de escalas de diversos mercados nacionais e, assim, otimiza custos e aumenta a competitividade de seu produto. Diferentes partes de um produto são fabricadas em diferentes sítios. O exemplo dos métodos de produção dos bens mais sofisticados vai permeando todo o processo industrial, o que sem dúvida o transforma radicalmente e faz com que até a produção de calçados e a edição de livros sejam internacionalizadas.

A concepção mais recente – e extrema – do tipo de corporação que se organiza para trabalhar nesses novos espaços é a da corporação «virtual»⁽¹⁾, a que prefere não contar com linhas de montagem próprias e subcontratar as de propriedade de outras empresas. Pode também ser aquela que dispersa globalmente suas unidades produtivas de acordo com o princípio das vantagens comparativas, já havendo casos em que praticamente cem por cento das atividades fabris de uma corporação estão localizadas no exterior.

Ao lado destas, lança-se o Estado «virtual», o que reduz a capacidade produtiva física em seu território, aquele cuja economia depende de fatores móveis de produção. São obviamente os países desenvolvidos, cujo aparato produtivo já se localiza crescentemente fora de suas fronteiras. Nesta nova caracterização, reaparece com disfarces, no universo ortodoxo de discussão, a perturbadora divisão dos países em desenvolvidos e subdesenvolvidos.

As empresas sediadas no Estado virtual se especializam em «serviços estratégicos», sem os quais a produção é inviável até por não encontrar mercado, ao mesmo tempo que tendem a manter na sede segmentos industriais, como o dos componentes eletrônicos, que agregam muito valor ao produto final. A partir das sedes, formam-se, ainda, as políticas de estruturação da empresa e de fusões e aquisições.

(1) V. Richard Rosencrance, «The Rise of the Virtual State», *Foreign Affairs*, Julho-Agosto de 1996.

Nesse contexto, redefine-se a temática do território nacional, hoje no centro das discussões. O esforço de desvalorizá-lo, «à la» Rosencrance, ataca o conceito de soberania. O território descaracterizado se transformaria num simples «espaço» franqueado à atividade política, econômica e cultural. As fronteiras se tornariam supérfluas, e com elas a soberania. Os consequentes interesses nacionais passariam a constituir obstáculos arcaicos à evolução do sistema internacional

O território não é uma noção abstrata mas uma realidade histórica e juridicamente construída. Como se sabe, a forma última da soberania, num mundo competitivo, é o monopólio, em mãos do Estado, da utilização legítima da força e essa jurisdição exclusiva se exerce num quadro territorial específico, ou seja, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.

Terra, território e espaço são conceitos que não se confundem. Terra, como fator da produção, engloba os recursos naturais e o meio-ambiente e seu valor se expressa em termos patrimoniais. Já território, onde se radica uma sociedade organizada na forma de Estado, representa outros tipos de valor, usualmente não mensuráveis em dólares. Espaço, neste contexto, corresponde a uma noção degradada de território.

Desenfatizar o território vale por endossar os modelos hegemônicos de ordem internacional, que adiante mencionarei. Nem de longe cogitam os países mais desenvolvidos abandonar sua base territorial, ou seja, a jurisdição sobre os respectivos territórios nacionais. O controle aperfeiçoado que aplicam à imigração é a esse respeito genericamente ilustrativo. Em termos econômicos, buscam apenas modificar o uso que é feito da terra, como fator de produção. As mudanças na jurisdição se realizariam fora das fronteiras do mundo desenvolvido, onde o território se transformaria em espaço, no qual o fator de produção terra seria internacionalmente disponível.

Sob a ótica econômica, uma das manifestações da globalização com maior frequência citadas é a *dramática expansão dos fluxos financeiros internacionais* e seu impacto sobre as políticas nacionais do setor. O fluxo virtualmente desimpedido dos capitais internacionais permite, em tese, a alocação eficiente dos mesmos nos mercados que oferecem melhores atrativos. O crescimento do volume desses capitais, hoje

orçado em trilhões de dólares, e sua volatilidade, porém, ameaçam colocar em risco o sistema financeiro internacional e, consequentemente, a estabilidade econômica de países.

A instabilidade fundamental do mercado internacional de capitais de curto prazo é abertamente mencionada⁽²⁾. O debate sobre o tema ganha importância redobrada por não existirem instâncias internacionais que controlem, ou sequer acompanhem, o comportamento desses fluxos. Nem o Banco Mundial, que trata do financiamento para o desenvolvimento, nem o Fundo Monetário Internacional, mais preocupado com o equilíbrio das contas nacionais, têm vocação para esse controle. A ONU ou o G-7 muito menos. Diante das ondas de instabilidade geradas do exterior, como diz Celso Furtado⁽³⁾, da ausência de disciplina internacional, *reduz-se a governabilidade dos sistemas econômicos nacionais*. Os Governos são forçados – com todas as consequências negativas – a acumular amplas reservas para que possam defender as economias das variações abruptas do mercado financeiro.

O capital internacional é atraído pelos *mercados nacionais que ofereçam maiores vantagens*, em termos, entre outros, de remuneração, do custo dos insumos ou da qualidade de mão-de-obra. Os Governos se sentem levados a competir entre si de forma aguda na promoção de arcabouços legais e fiscais que atraiam os variados tipos de capital, e não apenas os investimentos estrangeiros produtivos. Dentro de cada país as respectivas divisões territoriais, inclusive os municípios, adotam, como se sabe, padrões de comportamento igualmente competitivo.

Outra faceta notável desse processo é a *instantaneidade das comunicações* mundo afora, entre os países e continentes, em cobertura ininterrupta nas 24 horas do dia. Os meios de comunicação global passam a reportar, em tempo real, os eventos políticos e econômicos (e bursáteis) e a decidir dentre eles quais são os mais relevantes, enquanto a INTERNET permite o acesso virtualmente desimpedido de qualquer indivíduo bem informatizado aos mais diversos universos informacionais. As grandes redes, como a CNN, formulam a agenda do noticiário

(2) V. entrevista de George Soros, *Veja* de 1 de Maio de 1996.

(3) V. entrevista de Celso Furtado ao *Estado de São Paulo*, em 26 de Maio de 1996.

internacional e, juntamente com a INTERNET, tornam improvável o controle das informações dentro de fronteiras nacionais.

Essas novas tecnologias a rigor ainda não penetraram em massa o mercado e a cultura política dos países menos adiantados. Quando o fizerem, abrirão novas perspectivas para as antiqüíssimas questões da participação e representação política. Aumentará nos próximos anos o acesso da cidadania, da sociedade organizada – para usar terminologia corrente – e dos Governos à informação. O acréscimo de suas respectivas formas de poder modificará de forma sensível as regras do jogo democrático.

Por enquanto, o que está verdadeiramente globalizado – e ainda de modo imperfeito, porque reproduz e aprofunda as formas atuais de preponderância – são as redes relacionais entre as elites financeiras, industriais, científico-tecnológicas e outras relevantes, tanto nos países do Norte quanto nos países do Sul, bem como entre as elites do Norte e do Sul.

Em contrapartida, verifica-se uma *crescente marginalização das camadas periféricas* nos países industrializados e em desenvolvimento, vítimas de processos de alienação psicológica e de desemprego estrutural em diferentes níveis e de diferentes qualidades. A ameaça da fragmentação, deriva do ressurgimento de antigas tensões e confrontos étnicos, confessionais, territoriais e outros, bem como do esquecimento a que estão relegados por parte da comunidade internacional. Cerca de um quarto dos Estados membros do sistema internacional é agora reconhecido como extremamente pobre por dispor de uma renda anual *per capita* inferior a \$350 dólares. Em muitos países mais desenvolvidos, a situação de indigência se repete de maneira trágica.

O acirramento da competição por recursos naturais que se tornam escassos constitui outro aspecto da dinâmica da globalização/fragmentação. A continuidade do padrão de consumo abusivo por parte dos países industrializados tende a degradar o meio ambiente, ao passo que permanece insuficiente o acesso dos países do Sul à tecnologia e a financiamentos que lhes viabilizem um desenvolvimento sustentável. As populações pobres destes, por seu turno, na luta pela subsistência, senão sobrevivência, são levadas a explorarem muitas vezes de forma irreversível certos ecossistemas, exaurindo recursos hídricos, florestais, a biodiversidade, etc.

Por outro lado, a globalização abre *janelas de oportunidade para modificar os termos da evolução do hiato econômico entre o Norte e certas partes do Sul*. No passado, o crescimento da economia mundial estava estreitamente correlacionado com a taxa de crescimento dos países industrializados. Tal correlação deixou de ser automática. As economias da OCDE experimentam ultimamente – quando não há estagnação – um crescimento a taxas inferiores à da economia mundial como um todo. O pólo mais dinâmico, acima da média, situa-se na Ásia e Pacífico, com a significativa exceção do Japão, o que estimula uma verdadeira revolução na forma de organização da economia mundial.

CENÁRIOS

Com o desaparecimento do modelo polarizado mas relativamente previsível da guerra fria, os analistas configuram possíveis cenários de médio e longo prazo baseados num espectro amplo de imponderáveis. Com a multiplicidade de hipóteses com vistas à configuração de cenários, *afirma-se a tendência para a proliferação de cenários internacionais alternativos*. Os princípios organizacionais dos cenários globais mais correntes, no âmbito dos centros de estudos internacionais, são os seguintes⁽⁴⁾:

- hegemonia benévola ou coercitiva;
- hegemonia unilateral ou compartilhada com um círculo estreito de países;
- livre mercado com o predomínio das corporações multinacionais;
- a rivalidade regional estruturada em três mega-blocos; ou
- anarquia e o caos.

Os cenários de hegemonia correspondem a um mundo *politicamente* globalizado; o do livre mercado se correlaciona com a hegemonia econômica das corporações multinacionais, no qual os Estados se tornariam supostamente supérfluos; o da rivalidade regional é o do mundo trilateralizado em blocos estanques; e o último é o da fragmentação descontrolada.

(4) V. Ronaldo Mota Sardenberg, «Em Direção ao Século XXI: Cenários Globais», *Jornal do Brasil*, 1 de Agosto de 1996.

Esses cenários suprem, por assim dizer, parâmetros para as estratégias dos Estados na entrada do século XXI. Domina a premissa da globalização, mas esta hoje traz em seu bojo a possibilidade *da fragmentação*. Em outras palavras, na ausência de uma modulação de seus efeitos, a globalização acirra o hiato entre o centro e a periferia entre os Estados e dentro deles. Não se verifica, porém, uma dinâmica inexorável, que beneficie apenas os países mais desenvolvidos e condene os demais à fragmentação, regressão e exclusão. O que determina a diferença entre beneficiar-se e ser alijado da maré de prosperidade planetária são as modalidades de inserção que o Estado e a sociedade descobrem no próprio processo internacional. São, portanto, a capacidade de planejamento estratégico, as visões do futuro e o projeto nacional, ou sua ausência.

NOVAS CATEGORIAS DE ESTADOS

As presentes realidades levam a que novas categorias de Estado estejam presentes na ordem internacional, o que retrata *situações diferenciadas* em função da estratificação do poder internacional e dos estágios de desenvolvimento econômico e social dos distintos Estados. Usam-se crescentemente divisões pragmáticas do mundo que compreendem:

- um novo Primeiro Mundo;
- as economias em transição;
- um novo Segundo Mundo na Ásia;
- aspirantes a esse mundo, notadamente na América Latina; e
- um Terceiro Mundo residual de excluídos e marginalizados.

O **novo Primeiro Mundo** dos países desenvolvidos, cujas economias estão sendo revolucionadas pela adoção das modernas tecnologias de informação, pela internacionalização do sistema produtivo e pela modernização das estruturas empresariais, o que impulsiona a globalização, mas cuja performance econômica é apenas moderada (1985-1994: crescimento de 2,6% ao ano) e que, no caso da Europa, convivem com taxas de desemprego extremamente altas (mais de 10% da mão-de-obra);

As chamadas «**economias em transição**», que receberam, como herança, os destroços do extinto Segundo Mundo dos Estados socialistas europeus, que seguem em declínio económico;

Um **novo Segundo Mundo**, concentrado na China e no Sudeste asiático, caracterizado por altas taxas de poupança interna e pela abertura ao capital internacional, que passa por acelerado processo de modernização económica e industrialização (taxas de crescimento anual da ordem de 8 a 10%) e que está diminuindo o hiato secular de riqueza que os separa do Primeiro Mundo; o novo Segundo Mundo começa a caracterizar-se como o novo centro dinâmico da economia mundial; há porém no Ocidente quem comece a ver sintomas de debilidade económica naquela região e a prever que não lhe será possível sustentar a longo prazo aquelas taxa de crescimento;

Uma **nova América Latina** com países de performance desigual mas que em conjunto cresce a taxas inferiores (2,5% anuais; o Brasil no último triênio a 4,5% ao ano), e que, embora em boa parte deles com poupanças domésticas ainda muito insatisfatórias, luta por acelerar seu desenvolvimento e galgar de forma estável o patamar do novo Segundo Mundo. Situação semelhante vive o **Sul asiático**, onde um país como a Índia está crescendo a 5% ao ano e se abre para a economia mundial⁽⁵⁾;

Um **novo Terceiro Mundo** composto dos 48 Estados empobrecidos (MDRS), 33 dos quais são africanos, e que se encontram, pelo menos nesta fase, praticamente excluídos do processo de globalização.

Essas categorias oferecem um quadro de referências provisório aberto à discussão e a ser oportunamente ajustado. Não excluem necessariamente a hipótese de uma possível reaglutinação tripartida, em termos de I, II e III Mundos, no futuro. Supõem a permanência dos Estados como principais valores da vida internacional. Aceitam com qualificações a preponderância ao menos temporária do que foi chamado de novo Primeiro Mundo.

Mencionam-se também outras categorias de Estados, tais como:

(5) Os países árabes produtores de petróleo, que hoje enfrentam situações de relativa dificuldade, representam um caso especial na ordem internacional.

Big Emergent Markets (como proposto pelo Departamento do Comércio dos EUA): aqueles dez ou doze países que melhores condições teriam para absorver as exportações norte-americanas; e

Países-cabeça e países-corpo (Richard Rosencrance);

Países-baleia (Ignacy Sachs).

Na divisão do mundo entre «nações-cabeça» e «nações-corpo», a Austrália e o Canadá, por exemplo, são apontadas por Rosencrance entre as primeiras, em função de seus setores avançados de comunicações e *media*. Já a China, a seu ver, será o modelo da nação-corpo do século XXI, já que por ser dependente dos serviços estratégicos não poderá organizar seu futuro industrial; a Rússia, que ainda não se estruturou legal e fisicamente como «nação-corpo» manufatureira para suprir a «cabeça» estrangeira, e a Índia pertencerão também ao segundo grupo, o do parque fabril mundial.

Seria útil resgatar o que essas observações possam ter de verdadeiro, a parcela sem a qual a corporação assim como o Estado «virtual» não passariam de emanções arbitrárias da imaginação, sem correlação com a realidade.

Pode-se reter da análise desses pontos o seguinte:

- a política territorial deve estar na primeira linha das preocupações, pois a globalização estimula a concentração econômica, acentua as contradições de interesse e alenta a divisão dos países em unidade menores;
- o Estado, virtual ou não, continua, todavia a ser um ator de primeira linha; é o principal instrumento de que a sociedade democraticamente dispõe para negociar seu futuro, sua inserção na ordem global e regional;
- mesmo no domínio estrito da economia, a globalização não tem apenas repercussões «virtuosas»; e
- a insegurança em seu amplo sentido social é função não só de circunstâncias internas, mas também de fatores importados.

Não somente por ser grande – um «Estado-baleia» como definiu o Professor Ignacy Sachs – um país será relevante. A qualidade de sua inserção internacional se definirá também por fatores como a educação

em todos os níveis, inclusive no que diz respeito à ciência e tecnologia, a situação social, vista do ângulo da distribuição de renda e das disparidades regionais. Esforços concentrados são necessários para a capacitação na área dos serviços estratégicos. Essas são variáveis cruciais para a definição do futuro.

TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Embora seja precipitado afirmar que o quadro internacional evolui linearmente para uma «ordem transnacional» e está levando à obsolescência dos Estados, pode-se concordar em que o perfil destes passa por transformações estruturais. Diversamente do que reza a retórica dominante, a globalização *não dissolve necessariamente as fronteiras nacionais*, mas as reconfigura, ou seja, força a modificação das funções do Estado.

Ressalve-se que o principal agente econômico dessa transformação – a corporação multinacional –, embora multiplique atividades por todo o mundo, continua a ter sede em país determinado. Esse fato objetivo tem conseqüências sensíveis na acumulação de capitais, organização da estrutura empresarial, lançamento de novos produtos globais, etc. Tudo isto faz com que não haja muitas dúvidas quanto à nacionalidade da Ford, Monda ou Volkswagen, por exemplo, e qualifica em profundidade o debate contemporâneo sobre este tema. O que arrisca enfraquecer-se é a jurisdição dos Estados política e economicamente mais fracos.

Conquanto continue como o ator internacional por excelência, nenhum Estado hoje pretende a autonomia incondicionada – a época das autarquias está encerrada – e está sendo chamado a desempenhar novas tarefas além das tradicionais, dentro de um espaço político em constante mutação. As variáveis externas ganham peso e funcionam quer como limitadores de opções internas, quer como alavancadoras de oportunidades de desenvolvimento. Se, outrora, o Estado agrário exercia sua autoridade por meio do controle da irrigação e da terra agriculturável, e se, mais recentemente, o Estado a exerceu mediante a regulação dos fatores de produção industrial e pela participação direta no processo produtivo, agora o Estado se encarrega da *gestão estraté-*

gica dos interesses nacionais. E deve fazê-lo em consonância com padrões democráticos de comportamento.

O desfecho da guerra fria demonstrou que a segurança dos Estados está indissolúvelmente ligada ao bem estar de suas sociedades. Sem esta, mesmo grandes potências arriscam fragmentar-se. Como indica, por sua vez, o esgotamento de modelos de «welfare state», tanto o bem-estar quanto a segurança da cidadania devem ser procurados de forma eficiente, num mundo em que os recursos fiscais se tornaram escassos e em que a demografia parece conspirar contra a solvência dos programas de proteção social.

No contexto democrático, cresce o papel da *sociedade civil*, mediante os canais institucionais de representação política e as modalidades voluntárias de articulação associativa simbolizadas pelas ONGs. A atuação do Estado passa a ser fortemente balizada pela opinião pública nacional e internacional, assim como pelo comportamento dos mercados globalizados, que pode variar instantaneamente.

Não obstante tenha-se reduzido o espaço para o Estado-empresário, o mesmo não ocorreu com Estado orientador, regulador e fiscalizador, cujo fortalecimento se faz necessário com o objetivo de assegurar os interesses da sociedade democraticamente organizada em meio às injunções da globalização e, sobretudo, preservar ou alcançar as condições de equidade sócio-econômica de interesse do consumidor e, no plano político, do cidadão.

Na busca da *inserção favorável* no cenário externo, cabe ao Estado evitar tanto os riscos da fragmentação, quanto as tentações antitéticas do isolacionismo e da abertura unilateral. Penso não apenas em questões tipicamente econômicas, mas também em sua consideração abrangente em conjunto com as preocupações políticas, sociais e jurídicas. Assim como a globalização não deve ser reduzida à sua expressão econômica, a inserção deve ser apreciada em toda a sua complexidade.

Consequentemente, o futuro dos países em desenvolvimento mais dinâmicos não *deve, digamos assim, ser imaginado pelas metades*: um país de economia estável mas imaturo politicamente; próspero em certas áreas e empobrecido em outras; rico mas profundamente injusto, socialmente em crise; que preservasse o meio ambiente mas que sua economia não se desenvolvesse (ou vice-versa). O processo de globa-

lização, que se nutre de seletividades, seria impiedoso com um país que assim erroneamente se programasse.

Os riscos da desintegração política e a vulnerabilidade social continuam presentes. Não seria prudente esperar que a operação dos mecanismos de poder e de mercado internacional automaticamente os eliminem. Torna-se necessário um novo enfoque para as questões sociais, inclusive do emprego. Em última análise, a boa inserção internacional depende de que a população possa desfrutar melhores condições de bem estar e de acesso desimpedido aos instrumentos e conhecimentos que caracterizam a vida moderna.

Os desafios da busca da *inclusão social, econômica e política da cidadania nas sociedades nacionais e da inserção competitiva do país no plano internacional* são concomitantes e interrelacionados. O Estado, que promova a última às custas da apartação social e política de seus cidadãos, não lograria manter o equilíbrio de longo prazo, no universo competitivo.

Diante disso, é tarefa do Estado, em resposta, promover novos padrões de desenvolvimento sustentável, sob o aspecto econômico, social e ecológico. A construção de um modelo de Estado, mais ágil e eficiente, menos intrusivo e burocratizado, sem autoritarismo mas com autoridade, constitui condição necessária para o atendimento efetivo das injunções da globalização e da regionalização. Emerge assim, como fator crítico, a necessidade de um planejamento estratégico, nos termos antes referidos, que evite a dispersão de esforços e recursos diante de frentes diversificadas.

Finalmente, valeria reter que os rumos da globalização estão ainda em aberto, que há suficiente margem de dúvida para justificar a construção de cenários alternativos de futuro e que seria desastroso condenar países ou regiões a funções ancilares numa hipotética ordem fundada na concentração internacional do conhecimento científico e tecnológico de vanguarda.

A ordem política e o próprio sistema de mercado conviveriam mal com a divisão permanente da humanidade em dois segmentos, um dinâmico e inteligente e o outro estagnado e embrutecido, ainda mais se estes estivessem separados por um gigantesco mundo fabril confinado ao «low tech», e condenado a produzir bens e serviços de valor

agregado relativamente modesto, bem como a carregar o ônus da degradação ambiental inerente ao industrialismo em larga escala. Este mundo tripartite significaria que o sistema mundial de mercado se teria anquilosado e revelado incapaz de realizar-se plenamente.

Em outras palavras, a «globalização excludente», mais do que uma fórmula paradoxal e insatisfatória, representaria a admissão do fracasso produtivo e da falsidade das esperanças induzidas pelo ingresso da economia mundial em uma nova etapa. A severidade desse quadro determina em grande parte as preocupações e incertezas atuais, que são de natureza global.

Nesta fase, entretanto, o encaminhamento dessas preocupações se faz obrigatoriamente em nível nacional. Como a sociedade se organiza sob a forma de Estado, cabe a este – como representante daquela – a função de interlocutor privilegiado nos processos conexos de globalização e regionalização. Numa sociedade, cuja opção fundamental é pela democracia, esse aspecto ganha relevância. A multiplicidade de atores políticos e econômicos pode levar o observador a minimizar a função gerencial do Estado nos processos internacionais.

O Estado se transforma radicalmente do ponto de vista interno e do externo e se torna o principal negociador das condições de inserção nacional nos planos da globalização e da regionalização⁽⁶⁾. Não há mais opções pelo isolamento ou assemelhadas. O que interessa é o caminho pela frente.

Olhar o futuro significa propor modelos ou cenários internacionais, regionais e domésticos e armar estratégias de médio e longo prazo para realizá-los. Significa duvidar da perenidade dos arranjos hegemônicos e dos enunciados *pro domo suo*, implica alavancar conceitos como o do desenvolvimento sustentável, de tão difícil implementação, mas que embute uma revolução teórica, requer alargar e aprofundar a integração com os vizinhos imediatos para reforçar a posição de todos, nos desafiantes tempos que se avizinham.

A tarefa contemporânea nada tem de modesta ou acanhada; além do que não existe bola de cristal que faculte predições firmes. A conside-

⁽⁶⁾ Dentre as tarefas clássicas que o Estado continuará a desempenhar, estão as da manutenção da integridade territorial e unidade nacional e as do fortalecimento de sua política de paz e cooperação internacionais.

ração do futuro requer sobriedade sob pena de cair no charlatanismo político. Mas o debate avança e novos consensos estão sendo formados. O primeiro passo para a boa inserção é que coletivamente nos entendamos acerca do que se está passando no mundo e do que podemos fazer para construir o destino, dentro do quadro abrangente que se nos oferece. Essa reflexão vale para cada país e, espero, também em níveis mais abrangentes de integração e comunidade.

3. VISÃO DO ATLÂNTICO SUL

A partir de nossa perspectiva, é necessário começar a articular cenários preferenciais. Fazer opções.

O Brasil tem presente que o regionalismo é um caminho necessário. Modera os excessos da unipolaridade e da fragmentação, que se associam ao processo de globalização. A regionalização abre uma rota ao ensejar que os países de uma mesma vizinhança estruturam posturas comuns. Sua premissa é a de que a integração regional significa, no mínimo, uma escala necessária no caminho da globalização e, no máximo, a própria maneira de os Estados de determinada região trabalharem sua inserção global.

Nesse sentido, o Brasil faz do MERCOSUL a sua ancoragem regional, no intuito de consolidar um espaço regional mais amplo na América do Sul, e na América Latina como um todo, o que é relevante inclusive para a negociação, no quadro dos processos hemisféricos. São nesse quadro emblemáticas as negociações anunciadas na semana passada com o Pacto Andino, e com o México. Não descarta o Brasil de outros caminhos: o estreitamento de relações com blocos, como por exemplo a União Européia e a APEC, e com parceiros estratégicos em todos os continentes. A nosso ver, estes são os caminhos privilegiados da globalização de nossos interesses. Este é também o enquadramento genérico em que se encaixa nossa atitude com relação ao Atlântico Sul.

Não apenas uma realidade geográfico, o Atlântico Sul representa também uma experiência histórica e cultural, com crescentes virtualidades políticas e econômicas. O Atlântico Sul sempre fez parte de nossa história e integrará os cenários a longo prazo que estamos desenhando.

Na ótica estratégica, o Brasil é simultaneamente sul-americano e sul-atlântico, pois tanto a continentalidade quanto a maritimidade condicionam seus destinos.

Como porém o Atlântico Sul se posiciona diante das novas tendências globais? Como evoluirá de um teatro secundário no período da guerra fria para uma região renovada que encontre um nicho dinâmico no processo da globalização? O que devemos conjuntamente fazer para começar a traçar o caminho a longo prazo do Atlântico Sul?

As dificuldades são muitas, o que não surpreende, porque de certa forma buscamos construir gradualmente um novo tipo de regionalismo que abarca as duas margens do oceano e se compõe exclusivamente de países em desenvolvimento, que se desdobram em ritmos distintos. Sabemos, porém, que a revolução nas comunicações e nos transportes mundiais permitem, mais do que no passado recente, avançar nesse projeto e que nossa região não se realizará se nossos países se mantiverem isolados. O esforço deve inscrever-se no processo mundial de mudança das estruturas de produção e dos padrões de consumo e beneficiar-se dos avanços tecnológicos em curso.

Não caberia, porém, subestimar as dificuldades, nem imaginar que possam ser elas resolvidas por passe de mágica ou simples voluntarismo. A globalização envolve apostas com conseqüências potencialmente traumáticas. Frequentemente, questiona-se a própria capacidade de as sociedades a ela responderem de forma organizada – ou seja, via Estado –, e isto apesar de nem todos os problemas poderem ser encarados com eficácia e oportunidade pelos mecanismos de mercado. Genericamente, poder-se-ia afirmar que quanto mais baixo for o estágio de desenvolvimento de um país mais sérios e abrangentes serão tais problemas. Essa circunstância aconselha flexibilidade ao encararmos a problemática regional, uma flexibilidade que certamente deve ser temperada por boa dose de realismo. Não se deve imaginar, contudo, que as dificuldades que boa parte da África enfrenta se prolongarão indefinidamente – ou que os países africanos serão insensíveis às possibilidades que lhes chegam de outras partes do mundo.

Não só é brutal a heterogeneidade econômica na região, mas também é possível que se acentue no futuro imediato, por motivos que escapam ao controle regional. Os beneficiários da globalização estão

deixando de lado vastas porções da África, assim como das regiões interiores da Ásia e, potencialmente, da América Latina. A aposta global é tão seria que envolve o destino do sistema de mercado; seus termos, no entanto, são muito simples: poderá ou não a dinâmica global, em tempo útil, contra-arrestar as tendências mundiais à exclusão e ao desemprego estrutural.

O panorama é de mudança e de riscos. Joga-se o futuro: desde as condições de vida e emprego de cada indivíduo, que arrisca tornar-se supérfluo em relação ao processo produtivo, até a marginalização de camadas sociais, regiões e países. Ao mesmo tempo, reestruturam-se as empresas, rearticulam-se os fluxos financeiros e comerciais, reformam-se os Estados.

Não surpreende, pois, que em muitas partes do mundo ascenda uma sensação de insegurança, um receio de que o entendimento equivocado das tendências atuais possa levar a que se perca o «trem da história», para utilizar uma metáfora tecnologicamente antiquada. Teme-se que, sob o impacto dos processos concentradores de investimento e de renda, a nova ordem rapidamente se congele, ou seja, que as presentes oportunidades políticas, econômicas e estratégicas como que subitamente se evaporem. Os equívocos de hoje podem ter repercussão sobre os destinos de várias gerações, da mesma forma, por exemplo, que os principais efeitos das decisões internacionais adotadas na segunda metade dos anos quarenta perduraram até recentemente.

As transformações, que são requeridas ou induzidas, muitas vezes aprofundam tendências sociais perversas existentes em todos os países. É por essa razão – e também por questões internas, – que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem insistido na mudança das políticas sociais brasileiras. A percepção que se generaliza no Brasil é a de que o déficit social, por assim dizer, além de intrinsecamente injusto, prejudica fortemente as chances de uma integração positiva do país na economia mundial.

Esses problemas são particularmente resistentes ao tratamento político, num momento em que, em nível global, se registra um aparente desequilíbrio entre os fatores de produção, em que o fator capital tende a preponderar sobre o fator trabalho, como se deduz da tendência ao desemprego estrutural. Acentuam-se, pois, os temeres à medida que se

esmaecem as anteriores certezas conceituais. A relação complexa entre as políticas de estabilidade e de desenvolvimento econômico, muitas vezes erroneamente descrita como um dilema, representa um sintoma desse estado de coisas.

Diante das armadilhas da globalização, as grandes regiões também se reorganizam. Estamos longe da simplicidade de dividir o mundo em macrorregiões rivais na Ásia, Europa e Américas. Tal divisão representaria não mais que uma camisa de força e uma resposta regressiva, passadista, às oportunidades contemporâneas. A globalização não necessita significar um retorno ao passado. O pessimismo desse caminho impediria que o sistema internacional viesse a alcançar sua auto-confiança.

Todas as regiões estão em processo de reforma. A própria América Latina não escapa a essa contingência, pressionada que está simultaneamente pelas forças da globalização, da integração hemisférica e dos distintos processos de integração sub-regional, assim como pela nova importância que ganha a dimensão da América do Sul.

O Atlântico Sul vive essa realidade de forma agravada. Já tracei um panorama de sua secular evolução. Não vou repetir-me. Acentuarei, contudo, que o processo de reconstituição do Atlântico Sul, como região, é incipiente e claramente retardatário. Perdemos todos muito tempo, especialmente no núcleo histórico da região, que é composto pelas relações oceânicas entre os países sul-atlânticos de expressão portuguesa, e as que ligam o Brasil a outros países do Golfo da Guiné. Nem todos os demais países que compõem a região, observe-se, têm a herança de haver mantido laços oceânicos tão resistentes e que formam uma trama única de experiências e conhecimento.

Essa disparidade é hoje relevante. Necessitamos enfocar a região de maneira abrangente, para que possamos realmente torná-la dinâmica. Sem o concurso ativo de países como a Argentina e o Uruguai, em uma margem, e da África do Sul e Namíbia, na outra, o avanço da região inevitavelmente se retardaria - o que significaria com toda a probabilidade desperdiçarmos a oportunidade estratégica, política e econômica que hoje temos. As relações bilaterais exemplares que o Brasil mantém com esses quatro países, conjugadas com os avanços do Mercosul e da Southern African Development Community (SADC), que esperamos ver solidificados, nos fazem razoavelmente otimistas, quanto às possibilida-

des atuais de impulsionar a regionalização sul-atlântica, inclusive no marco diplomático e estratégico da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS).

A ZoPaCAS, originalmente uma iniciativa brasileira, foi estabelecida pelas Nações Unidas em 1986. A Zona facilita a expansão de variados tipos de relações, com base no espaço oceânico, entre os países atlânticos da América do Sul e da África. Com o ingresso da Namíbia e África do Sul e a gradual normalização da situação em Angola, a ZoPaCAS pela primeira vez tem condições de constituir-se numa referência estratégica no contexto do hemisfério Sul. O fato de a África do Sul ter sido sede este ano da reunião ministerial da Zona e haver demonstrado efetivo interesse em sua vertente atlântica, aliado com o de que a próxima reunião se realizará na Argentina, nos anima pensar que também na área do Atlântico Sul o enfoque regional pode ganhar amplo alento.

Três vertentes de paz e cooperação, com implicações globais, ganham relevo, nesse contexto: primeiro, a perspectiva de completar a desnuclearização do hemisfério sul, iniciada com o Tratado de Tlateloco, agora que os Tratados de Rarotonga e Pelindaba estão concluídos; depois, a ênfase na proteção ao meio-ambiente oceânico de interesse não apenas dos países ribeirinhos, mas de todos os países; finalmente, o fato de que, na reunião da Cidade do Cabo, os membros da ZoPaCAS se colocaram de acordo em promover a luta comum contra o narco-tráfico, cujos efeitos maléficos são sentidos pelos países membros.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, ora institucionalizada, é outro instrumento de grandes virtualidades, que aproxima seus membros, fortalece seus já importantes vínculos culturais e estimula a concertação entre eles. A CPLP, claro está, sublinha a vocação sul-atlântica de Portugal e nesses termos será uma valiosa contribuição adicional para o enlace dos demais países da Comunidade com as instituições europeias.

Não temos, é certo, a esperança de que na região se reproduza a curto prazo o progresso econômico das últimas décadas de certas áreas da Ásia. Fenômenos dessa natureza não se repetem com facilidade: as

condições domésticas e internacionais das duas regiões são demasiadamente distintas. Mas em cada margem do Atlântico Sul afirma-se o ideário da prosperidade e da busca do bem estar, assim como a consciência de que existem possibilidades de cooperação ainda não aproveitadas em áreas como a formação de quadros profissionais, técnicos e administrativos, a pesquisa e a capacitação agrícola, a aplicação de técnicas espaciais para sensoriamento remoto e coleta de dados.

Temos que recuperar o tempo perdido e aproveitar com objetividade os avanços políticos - principalmente na Namíbia, África do Sul, e agora Angola. A par da intensificação de relações bilaterais entre os membros da região, podem ser utilizadas mais intensamente as possibilidades abertas pelas instituições que abrangem o Atlântico Sul ou o margeiam. O Mercosul e a SADC, se considerados em conjunto com a CPLP, poderiam no futuro envolver a União Européia no esforço de cooperação no Atlântico Sul. A ZoPaCAS, por seu turno, irá ganhando perfil estratégico mais saliente. Trata-se, pois, de aprofundar os esforços de integração e de começar a estabelecer conexões entre as instituições econômicas, culturais e políticas com que a região já conta. Por esses variados caminhos, a região como um todo reforçará sua identidade e aumentará sua capacidade de interlocução mundial. Nossa esperança comum é que, nesta volta da história, o Atlântico Sul se estruture como uma região pacífica e atualizada, supere o risco de marginalização de algumas de suas áreas e viva criativamente a experiência da globalização.

Ronaldo Sardenberg