

Convergências lusófonas

Os novos valores do sistema internacional na década de 90

CELSO LAFER*

Os anos 80 caracterizaram-se por expressivas mudanças que devem alterar, na década de 90, os vectores do sistema internacional. A mais dramática dessas mudanças deriva do novo patamar de entendimento entre os Estados Unidos e a União Soviética que está indicando uma efectiva erosão do paradigma Leste/Oeste, em torno do qual, no segundo pós-guerra, estruturou-se o sistema internacional.

A vigência do paradigma Leste/Oeste tem a sua raiz na distribuição individual, mas desigual, do poder entre os Estados, e no consequente facto de estes não poderem deixar de levar em conta o tema da sua sobrevivência como actores independentes numa cena internacional, na qual competiam dois grandes impérios - os Estados Unidos e a União Soviética - comandados pela razão estratégica da guerra e da paz na era atómica.

O muro de Berlim foi o grande símbolo desta realidade, que fez da política internacional algo logicamente contíguo à guerra, tendo como critério o antagonismo amigo/inimigo inserido num universo caracterizado por um permanente estado de necessidade. Daí o realismo da lógica do poder da guerra fria. Esta, na era nuclear, além da corrida armamentista voltada para a dissuasão, abriu-se para a estratégia indirecta da obtenção de proeminência, por parte das duas superpotências, por meios distintos de uma vitória. É neste contexto que vicejaram alianças estratégicas como a NATO e o pacto de Varsóvia e, no campo dos valores, a batalha ideológica pela afirmação de formas de conceber a vida em sociedade.

* Universidade de São Paulo.

Do fim da Segunda Guerra Mundial até à década de 80, as relações Leste/Oeste não se caracterizaram, no entanto, pelo monolítico dos alinhamentos dos países aos Estados Unidos e à União Soviética no que se refere à organização do sistema internacional. Assim, nas brechas abertas pela configuração do poder mundial derivado do desdobramento da guerra fria, os países subdesenvolvidos que se multiplicaram numericamente com o processo de descolonização iniciado na década de 50 - tiveram a oportunidade de procurar caminhos próprios para afirmar a sua presença internacional. Foi na busca destes caminhos que se inseriu na agenda mundial, além das relações Leste/Oeste, o tema Norte/Sul, articulado nos anos 50, no plano político, pelo movimento dos não alinhados, e nos anos 60, no plano económico, pelo grupo dos 77.

O movimento dos não alinhados tinha como hipótese básica a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética e o papel possível de uma terceira posição. O grupo dos 77 baseava-se na relevância económica das matérias-primas dos países subdesenvolvidos para o funcionamento da economia mundial e na possibilidade de associar esta relevância a uma acção político-diplomática conjunta com vistas à criação de uma nova ordem internacional nas brechas do conflito Leste/Oeste. A década de 60, com a UNCTAD, e a década de 70, com a OPEP e as conferências da ONU, como a sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, são indicativas dessa visão, que assinala uma multipolaridade estruturada por um paradigma bipolar.

Foi também nas brechas e na dinâmica das relações Leste/ Oeste que a relativa estabilidade resultante do equilíbrio do terror ensejou a importância crescente, no sistema internacional, do campo económico, que traduz o que um país significa para o outro como mercado para produtos, investimentos, financiamentos, tecnologia. O avanço dos transportes e das comunicações e as instituições económicas criadas no segundo pós-guerra, como o FMI e o GATT, contribuíram para integrar de forma inédita o planeta, favorecendo a efectiva criação de um mercado mundial.

No campo económico, do fim da Segunda Guerra até à década de 80, o sucesso no processo competitivo do mercado mundial trouxe mudanças na estratificação internacional, da qual são exemplos a proeminência alcançada pela Alemanha Ocidental e o Japão e novas formas de integração económica entre os países, como é, por excelência, o caso do Mercado Comum Europeu. Daí, também, uma outra multipolaridade, igualmente estruturada e condicionada pelo paradigma das relações Leste/Oeste.

Quais são as consequências da mudança trazida pelo novo patamar de entendimento entre os Estados Unidos e a União Soviética sobre os vectores do sistema internacional até à década de 80, acima sucintamente resenhados, que derivam do desdobramento do paradigma das relações Leste/Oeste?

A resposta a esta pergunta passa por uma avaliação a respeito da possível solidez deste entendimento. Este resulta de uma resposta ao problema da disjunção entre o poder económico e o militar, vale dizer, da tese de que os gastos militares vêm reduzindo a competitividade económica das superpotências. No caso da União Soviética, além de forças centrífugas provocadas pelos problemas das nacionalidades, agrega-se com a *perestroika* uma nova percepção do papel do mercado e mudanças políticas internas de democratização que vêm reduzindo significativamente a intensidade da batalha ideológica.

É, portanto, com base numa avaliação de realismo político que se pode dizer que o patamar de entendimento tende à consolidação, pois é sustentador da possibilidade de persistência dos Estados Unidos e da União Soviética como superpotências. Se esta hipótese se confirmar, haverá uma efectiva redução das tensões globais de natureza estratégico-militar e a queda do muro de Berlim será simbólica da menor saliência da polaridade momento pacífico/momento violento na organização das relações internacionais, tal como concebida no contexto do paradigma Leste/Oeste. É evidente que isto não exclui ou elimina os conflitos regionais, mas reduz a tendência à sua exacerbação por motivos externos à região. É, aliás, o que está ocorrendo no Oriente Médio, onde tanto a União Soviética quanto os Estados Unidos vêm procurando contribuir para amainar as tensões.

Existem importantes implicações desta nova situação que reduz a relevância estratégico-militar do resto do mundo para os Estados Unidos e a União Soviética.

No caso de Portugal isto se traduz numa valorização de laços económicos e culturais em detrimento dos estratégicos (por exemplo, o de reforço do pilar europeu da NATO enquanto ponto avançado da defesa norte-americana no Atlântico).

No caso da África, isto significa que, em contraste com a década de 70 e boa parte da de 80, a importância estratégica do continente, que foi alimentada pela guerra fria e pela presença militar soviética, tende a esvaír-se. Daí a nova dinâmica das relações de conflito e cooperação na África austral, que terá como um dos seus ingredientes a maior ou menor magnitude das mudanças internas que estão ocorrendo na África do Sul.

No caso da América Latina, dentro do qual o Brasil está inserido, o mesmo tipo de raciocínio é válido, no sentido da efectiva redução da incidência das relações Leste/Oeste

em conflitos regionais como os da América central, um dado que está diminuindo significativamente as margens de actuação diplomática de Cuba e Nicarágua.

É claro que a proximidade da América Latina dos Estados Unidos e a intensidade dos inter-relacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica, gerando problemas como o tráfico de drogas e os fluxos migratórios, podem ensejar acções de *big-stick policy* por parte dos Estados Unidos, facilitadas por um relativo encolhimento das aspirações globais da União Soviética, que está mergulhada em problemas internos de grande complexidade. Foi o que ocorreu no Panamá e é o que explica a tentativa unilateral do bloqueio naval da Colômbia, a evidenciar que, mesmo desaparecendo o antagonismo amigo/inimigo da guerra fria, não desaparecem os riscos de momentos violentos de cunho não global na vida do sistema internacional.

Cabe, também, destacar que a nova situação traz, como um dos seus vectores de mudança, uma visão distinta da segurança europeia, que deverá intensificar as relações da Europa ocidental com o Leste europeu que almeja um entrosamento com a CEE. Este entrosamento está sendo facilitado, no campo dos valores, pelo vendaval das transformações políticas democráticas ora em curso no antigo bloco socialista, que recolocou na agenda internacional o tema da unidade fundamental da civilização europeia e está abrindo, em função de mudanças internas, novas opções externas para estes países. É neste contexto que se situa o tema da reunificação alemã e também o de uma alteração na hierarquia dos interesses políticos e económicos da Europa comunitária, que pode amainar a importância de outras visões da CEE, de cunho mais atlântico e mediterrâneo, mais próximas das especificidades de Portugal, do Brasil e da África.

Em síntese, o novo patamar de entendimento entre os Estados Unidos e a União Soviética, ao colocar em questão o paradigma da guerra fria, «desestrategiza» as relações internacionais. Com efeito, a convergência entre os Estados Unidos e a União Soviética tem duplo efeito: de um lado, diminui o interesse das duas grandes potências no alinhamento dos outros Estados em alianças necessárias para a dissuasão e, de outro, corrói a lógica política que, em matéria das relações Norte/Sul, levou ao nascimento dos não alinhados. A redução da importância do campo estratégico-militar favorece, evidentemente, a multipolaridade, mas a encaminha para o campo económico, que requer, assim, uma análise mais circunstanciada.

No campo económico, o vector da mudança na década de 80, que tende a repercutir na de 90, está relacionado com a velocidade do progresso científico-tecnológico, que se tornou o insumo decisivo do desenvolvimento, e que está alterando os padrões de produção e a estrutura dos serviços.

Foi por não poder acompanhar este processo, em parte por força dos seus gastos militares, que os Estados Unidos vêm perdendo competitividade e a União Soviética correndo o risco de obsolescência económica, agravado pelos problemas de manutenção da unidade política de um Estado plurinacional, cujo princípio de legitimidade está sendo reelaborado.

A velocidade do progresso científico e tecnológico é responsável pelo aprofundamento de forças centrípetas e centrífugas que estão a incidir no mercado mundial.

As forças centrípetas tendem a consolidar a globalização da produção manufactureira e dos movimentos de capital, e vêm levando à união e à integração das economias industrializadas de mercado em grandes blocos. É neste contexto que se inserem: os objectivos da Europa comunitária de 1992; os acordos que unem os Estados Unidos ao Canadá, com vocação para absorver o México, a América Central e o Caribe; e os vínculos estabelecidos entre o Japão e os tigres asiáticos.

As forças centrífugas vêm afastando o Norte desenvolvido do Sul em desenvolvimento e, muito particularmente, a África e a América Latina. Com efeito, uma análise do cenário económico internacional mostra que, nos anos 80, a crise não foi global mas especificamente africana e latino-americana, que a qualificaram como uma década trágica e perdida.

Esta falta de sintonia da África e da América Latina, em relação ao mercado global, tem várias causas além da importante problemática da dívida externa. Uma das mais relevantes e de longo prazo diz respeito à menor importância relativa dos produtos primários e das matérias-primas, por obra da velocidade do progresso científico-tecnológico que está poupando o consumo de energia, substituindo metais por novos materiais, deslocando as fibras naturais pelas artificiais, e com a biotecnologia permitindo a auto-suficiência alimentar dos países. Além disso cabe mencionar uma mudança de hábitos, que está reduzindo o consumo de produtos de exportação de países subdesenvolvidos como café, açúcar e tabaco.

Daí deriva, por obra de forças centrífugas, uma alteração fundamental nas relações Norte/Sul, tal como estrategicamente concebidas pelos países em desenvolvimento nos anos 60 e 70, dentro da multipolaridade que se inseriu no paradigma Leste/Oeste. Com

efeito, a lógica política que animou a criação e a actuação do grupo dos 77 baseava-se na multiplicação da importância dos seus produtos no mercado mundial, por meio de uma actuação conjunta que, no entanto, está perdendo peso político na medida em que se tomaram eles menos relevantes para o funcionamento da economia internacional.

Em síntese: os recursos de poder do Terceiro Mundo para alterar a estratificação internacional parecem muito menores do que se imaginava neste início da década de 90. Este questionamento das possibilidades do grupo dos 77 viu-se agravado, no campo dos valores, uma vez que o Terceiro Mundo, que antes tinha a sedução da descolonização na década de 80, foi perdendo *vis atractiva*, pois está sendo associado a temas como terrorismo, violência, tráfico de drogas, aids, destruição do meio-ambiente e exploração de mão-de-obra barata.

Outro vector de mudança no campo económico, na década de 80, que merece destaque pela sua repercussão na década de 90, é o possível deslocamento do dinamismo da economia mundial do Atlântico para o Pacífico. Este deslocamento tem como pano de fundo o envelhecimento do modelo da segunda revolução industrial, por força do surto económico da orla asiática do Pacífico, a indicar caminhos de uma terceira revolução industrial que está tendo no Japão o epicentro de um novo modelo produtivo.

O novo modelo questiona a tradição do «fordismo» da produção em massa, na qual a mão-de-obra barata pode ser um factor de competitividade internacional, através da manufactura flexível que exige mão-de-obra qualificada, necessária também porque os produtos industriais hoje incorporam um serviço de alto conteúdo tecnológico. É claro que isto tudo requer uma activa predominância de novos tipos de informação e de conhecimento de ponta que só países com boa capacidade endógena de pesquisa e desenvolvimento são capazes de gerar. É neste sentido que se pode dizer que o dinamismo da Europa comunitária é uma resposta aos desafios da terceira revolução industrial, que tem condição de, na década de 90, reequilibrar o relacionamento económico entre o Pacífico e o Atlântico.

Disso tudo também derivam consequências político-diplomáticas globais de alta relevância para o sistema internacional dos anos 90. Com efeito, se a multipolaridade tende a concentrar-se no campo económico e se, neste, o vector da mudança e da competitividade está relacionado com a velocidade do progresso científico e tecnológico, parece evidente que os temas da «alta» política internacional nos próximos anos não serão apenas os clássicos (por exemplo: segurança militar, fronteiras, conflitos de legitimidade), mas

abrangerão igualmente os relacionados com o comércio de serviços e os vinculados à transferência da ciência e da tecnologia (por exemplo: propriedade intelectual, energia, novos materiais, informática, telecomunicações, biotecnologia). Neste capítulo, uma inserção efectiva nos debates internacionais exige uma capacitação interna de avaliação do impacto competitivo de novas tecnologias que só países com uma razoável estrutura de pesquisa e desenvolvimento, com vínculos apropriados entre a Universidade e o sistema produtivo, têm condições de almejar.

Quais são as implicações dos vectores e das tendências do sistema internacional na década de 90, acima apontados, para Portugal, Brasil e os países africanos de língua oficial portuguesa - Angola, Moçambique, Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe?

Toda a política externa representa um esforço de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas. Na era planetária em que vivemos, isto quer dizer que a capacidade de qualquer sociedade nacional conformar o seu próprio destino, atendendo a necessidades internas - que é o tema da soberania -, não pode ser alcançada em isolamento autárquico. Requer uma competente inserção no mundo. As modalidades de inserção no mundo não são estáticas, pois se de um lado existem certos factores de persistência na vida internacional - como, por exemplo, a localização geográfica de um país, que determina os seus vizinhos e a sua vinculação a um contexto regional - de outro ocorrem factores de mudança. Os factores de mudança exigem de um país que, na continuidade da sua trajectória, responda ele às transformações, identificando quais são as suas possibilidades de convergência ou divergência com outros Estados e regiões.

À luz do que foi exposto, parece claro que a erosão do paradigma Leste/Oeste, como critério estruturador do sistema internacional contemporâneo, coloca em questão o exclusivismo centrípeto de uma visão da ordem mundial que conferia às relações *inter se* de conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética o papel de uma razão pública objectivadora do universal. Neste sentido, a multipolaridade dos anos 90 será muito mais centrífuga do que a que caracterizou as décadas precedentes mas dará margem a certos temas globais em meio à especificidade dos interesses.

Entre estes temas globais podem ser mencionados: no campo dos valores, a questão da democracia e dos direitos humanos; no campo económico, a da eficiência competitiva e a dos desequilíbrios comerciais e financeiros; no campo político, a dos movimentos migratórios e de refugiados; a das drogas e a do desarmamento, cabendo, finalmente,

sublinhar a prioridade que adquiriu a questão do meio-ambiente, por força da criação de uma consciência ecológica universal. Esta resulta da percepção de que a humanidade está provocando danos significativos e mudanças irreversíveis no meio-ambiente, em função do consumo predatório de recursos nos países industrializados, e do círculo vicioso que, nos países em desenvolvimento, vincula a pobreza à degradação ecológica.

Estes temas são globais, pois num mundo interdependente o que acontece num país ou numa região acaba repercutindo nos demais, representando, assim, uma força centrípeta a contra-arrestar as tendências centrífugas. Estas, evidentemente, não serão totalmente contidas, pois uma das possibilidades inerentes à actual multipolaridade é poder ensejar uma certa sublevação dos particularismos. Esta sublevação, na medida em que ocorrer, dificultará a tessitura de uma ordem internacional não necessariamente violenta da composição de conflitos e interesses.

A ressalva genérica quanto aos riscos de uma maior anarquia na vida internacional deve também ser acompanhada por uma análise da nova relevância que podem adquirir certas convergências diplomáticas, tendo em vista as características da multipolaridade da década de 90. Com efeito, a centrifugação da ordem mundial torna-a mais nublosa e menos nítida. Esta mudança aconselha os países a buscar com outra mirada quais são os seus nichos de oportunidades para compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas. É precisamente o significado da convergência entre os sete países lusófonos, enquanto um nicho de oportunidade, o que se almeja com este projecto*.

Não é o caso de aprofundar aqui o tema, mas é oportuno indicar de maneira muito sucinta a sua razoabilidade na perspectiva dos países lusófonos da Europa, da África e da América do Sul.

Uma língua comum é por si só um factor de coesão, pois cria uma comunidade de hábitos complementares de comunicação que merece ser sublinhada no caso dos sete países, que são «ilhas linguísticas» nos seus respectivos contextos regionais. Este activo da comunidade de língua pode e deve ser valorizado por todos que a integram, como um nicho de oportunidade, na presente multipolaridade mundial.

No caso de Portugal, para o qual o processo de redemocratização abriu, nos anos 80, a opção externa de afirmar a sua identidade europeia, no contexto da Comunidade, parece

* O presente trabalho é o texto introdutório ao relatório final de um projecto desenvolvido pelo IEEI em colaboração com instituições brasileiras e africanas, sob o tema **Portugal-Brasil-África: Que Convergências?**, para o qual elaboraram trabalhos Arcília Barreto, Fernando Jorge Cardoso, Manuel Ennes Ferreira, Hélio Jaguaribe, Fernando Mourão, Henrique Altemani de Oliveira, José Maria Nunes Pereira, Aurélio Rocha, César Souza, Adelino Torres. (N. R.).

claro que constitui uma opção válida o fortalecimento de seus laços económicos, políticos e culturais com o Brasil e os países africanos de língua oficial portuguesa, tendo em vista a «desestrategização» das relações internacionais e as novas hierarquias e prioridades da CEE que se descortinam para a década de 90. Com efeito, não só esta opção de adensamento de convergências lusófonas reforça qualitativamente a presença de Portugal numa CEE em transformação, como também se veriam reforçados os interesses do Brasil e dos países africanos de acesso a uma Europa dinâmica, mais voltada para o espaço extra-europeu e menos aut centrada. Dessa maneira, Portugal, actuando em parceria com os países lusófonos, estaria a reelaborar em novos termos, na década de 90, a sua identidade internacional como um país que tem, simultaneamente, vocação europeia e atlântica.

Os países africanos de língua oficial portuguesa, por sua vez, têm hoje entre os seus imperativos internos: encaminhar os problemas de construção e de viabilização da nacionalidade; solucionar os dilemas de manutenção da unidade nacional que, no caso dos situados na África austral, passam por enfrentamentos militares que têm tido apoios externos; e superar enormes dificuldades económicas que vêm mergulhando a África como um todo num processo de pauperização crescente. Neste contexto, não há dúvida que o aprofundamento dos laços culturais, económicos e políticos com Portugal e o Brasil representa, para os cinco, um nicho de oportunidade a ser utilizado não apenas pelo seu valor intrínseco, como também para compensar, de um lado, a redução da capacidade de actuação do grupo dos 77 e do movimento dos não alinhados e, de outro, o encolhimento da actuação da União Soviética na região, que foram oportunidades de inserção internacional na década de 70 e de 80, mas que hoje são insuficientes. É de se destacar, também, que, para Angola, Moçambique, Guiné, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, os vínculos com o Brasil e Portugal são um activo diplomático nos projectos de cooperação e de integração regional de que participam.

No caso do Brasil, é sabido que, do ponto de vista económico e social, a década de 80, por obra de problemas internos de gestão do sector público e de factores externos adversos (por exemplo, a dívida), foi difícil, não tendo o país acompanhado o ritmo da expansão da economia internacional. Vale a pena também apontar, na perspectiva da inserção internacional do Brasil, que, politicamente, as mudanças internas que levaram à redemocratização não trouxeram novas opções externas apropriadas. Com efeito, em contraposição ao que ocorreu na península Ibérica, onde a redemocratização abriu para Espanha e Portugal os caminhos da participação na CEE, e do que está acontecendo hoje no Leste europeu, onde as mudanças internas estão criando novas e significativas

possibilidades externas, para o Brasil a redemocratização, em matéria de política externa, traduziu-se numa intensificação da concertação inter-latinoamericana e num aprofundamento das relações económicas com a Argentina. Estes mecanismos de integração e cooperação são, sem dúvida, da maior importância, porém, insuficientes diante da magnitude dos vectores de mudanças ora em curso no sistema internacional e da actual dissintonia da América Latina em relação ao mercado mundial.

Este quadro de sombras não pode deixar, no entanto, de ser completado com a observação que, dada a magnitude e a escala do Brasil, é ele um país em desenvolvimento que, como a China ou a Índia, é grande demais para ser ignorado no processo de reorganização da ordem mundial. Precisa, portanto, valer-se dos activos diplomáticos de que dispõe, para conduzir, em novos moldes, sua política externa na década de 90. É neste contexto que cabe identificar nichos de oportunidade para a mundialização competitiva da economia brasileira. Entre estes nichos está a comunidade lusófona. Esta tem no adensamento dos laços com Portugal um dos caminhos para qualitativamente reforçar a inserção na Europa comunitária - que é uma prioridade para o Brasil mas que não é uma prioridade para a Europa - e na intensificação dos laços com os cinco, de preferência em conjunto com Portugal, uma opção em matéria de política africana que, dada a limitação dos recursos brasileiros, não pode ser validam ente global, induzindo a esta escolha, que é uma parceria natural.