

O FUTURO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: QUESTÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ATÉ 2035

Raphael Camargo Lima

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)
na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Este trabalho tem o objetivo de iniciar um novo ciclo de debates sobre o planejamento de longo prazo no Brasil, sob a perspectiva da ação pública, e contribuir para a formulação de políticas públicas, difundindo a metodologia da prospectiva estratégica e aplicando-a na análise de um conjunto de temas atinentes ao Estado e à sociedade: a organização do aparelho estatal; o sistema regulatório e as relações Estado-mercado; as relações federativas; o planejamento governamental; o sistema político e eleitoral; a participação social; e as políticas públicas para minorias.

O texto insere-se no contexto mais amplo do Projeto Brasil 2035, um esforço coordenado pelo Ipea com o apoio de 30 instituições parceiras – do setor público, da economia real, da área acadêmica, do terceiro setor e das Forças Armadas, cujo objetivo foi gerar subsídios à formulação de estratégias de desenvolvimento para o Brasil a partir da construção de cenários prospectivos, tendo 2035 como horizonte temporal. O trabalho, portanto, pretende apresentar os resultados preliminares da aplicação da prospectiva estratégica aos temas supracitados, debater questões fundamentais ao desenvolvimento nacional relacionadas ao Estado e à sociedade e difundir a importância dos estudos prospectivos para a formulação de políticas públicas e de estratégias de longo prazo.

A análise foi empreendida a partir de um modelo síntese baseado em metodologias da prospectiva estratégica de Godet (1993), Schwartz (1996) e Porter (1992). O foco deste trabalho recaiu sobre uma das etapas essenciais ao processo de cenarização: a análise retrospectiva e da situação atual. Para tanto, foram identificadas *seis* tendências de peso, entendidas como variáveis cujos comportamentos passado e presente já permitem dizer que estão plenamente consolidadas para que possamos assumir sua continuidade no futuro; e *sete* incertezas, compreendidas como variáveis cujo comportamento futuro é absolutamente incerto e tem o

potencial de transformar os rumos do objeto analisado. O exame desse material permitiu que se chegasse a uma reflexão sobre a temática até 2035.

Concluiu-se que a formulação de estratégias e políticas públicas relacionadas à inserção externa para as próximas décadas deve considerar um processo de transição nas dinâmicas das relações internacionais. Assim, há cinco grandes questões passíveis de influenciar a inserção internacional do Brasil: *i)* a interação entre a multipolaridade e um multilateralismo potencialmente mais frágil; *ii)* a relação contraditória entre o crescente potencial de interdependência econômica e a ascensão de uma nova geopolítica do comércio internacional; *iii)* a influência da defasagem tecnológica; *iv)* o papel da agenda ambiental e do desenvolvimento sustentável; e *v)* a incerteza entre o aumento da fragmentação ou da cooperação na integração sul-americana.

Primeiramente, há um potencial de que as organizações internacionais e as principais instituições caminhem para uma estagnação em sua capacidade decisória e para uma crise de legitimidade e representatividade. Caso isso ocorra simultaneamente à intensificação da multipolaridade, a possibilidade de conflitos e de tensões nas relações internacionais se ampliará. O pano de fundo dessas novas tensões será, portanto, o aumento da competição geopolítica entre grandes potências aliado a um maior protagonismo de potências emergentes em um contexto de paralisia de mecanismos de governança global. Defronte desse contexto, há risco de que instituições paralelas sejam criadas por potências em ascensão ou que a falta de convergência entre grandes potências e emergentes leve a paralisia da governança e prevenção de conflitos. Esse potencial poderia, porém, ser reduzido por reformas nas instituições globais.

A segunda grande questão é resultante da contradição em curso entre, de um lado, o aumento da interdependência entre as empresas e os fluxos de

capitais e, de outro, a possibilidade de um comércio mais baseado em determinações geopolíticas. A disseminação de iniciativas regionais como o Tratado Transpacífico (TPP) e a Parceria Econômica Regional Compreensiva (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) indica que há interesses geopolíticos que têm transcendido a aspiração de uma ampla abertura econômica. Esse processo, aliado a um possível renascimento de nacionalismos econômicos, indica uma contradição que dificilmente será equalizada entre os interesses dos grandes fluxos de capitais e as novas determinações geopolíticas. As dinâmicas transnacionais resultantes do avanço das tecnologias e da convergência tecnológica também influenciarão o papel que a sociedade civil terá no sistema internacional, pressionando o funcionamento dos Estados e atuando em redes globais de comunicação.

A terceira grande questão decorre da limitação na atuação dos países emergentes, em especial, no caso do Brasil. A sociedade brasileira enfrentará uma tendência de ampliação da defasagem científico-tecnológica em relação aos países desenvolvidos. Ao passo que a tecnologia determinará cada vez mais as dinâmicas das relações internacionais, o país verá seu potencial limitado pelo atraso tecnológico, pelo baixo investimento em ciência e tecnologia e pela pouca capacidade de inovação. Esse processo também oferecerá gradualmente vulnerabilidades à segurança e à defesa do país, uma vez que regimes que limitem a difusão de tecnologias com potencial destrutivo na dinâmica da segurança ainda seguirão a tendência de baixa rigidez.

A quarta grande questão é o papel da agenda ambiental e do desenvolvimento sustentável na agenda global. O regime internacional de meio ambiente e mudanças climáticas ainda está se consolidando, e a temática tende a se expandir gradualmente. Aos poucos, começa-se a exigir dos países em desenvolvimento posturas mais ativas na redução de emissões, o que pode gerar debates sobre sua relação com o desenvolvimento econômico e social. Esse pode ser um fator de limitação ou de oportunidade para a inserção internacional brasileira até 2035.

A quinta grande questão é a incerteza sobre o aumento da fragmentação ou da cooperação no processo integrativo na América do Sul. Historicamente, o Brasil teve um papel fundamental na integração

regional. A ação regional do país foi, todavia, oscilante entre o interesse de fortalecer as instituições regionais e preservar uma margem de manobra no nível global. À medida que novas agendas para a região emergem de outros países e a presença de grandes potências na região cresce, uma incerteza surge sobre o papel do país para a dinâmica sul-americana. Em um mundo em que, possivelmente, dinâmicas geopolíticas sejam mais determinantes para o comércio global, há oportunidades de maior cooperação e riscos de aumento dos interesses políticos e econômicos de grandes potências na região. Daí a densidade da cooperação regional, e a posição brasileira frente a essa agenda é uma força de efeitos incertos.

Considerando a reflexão empreendida, espera-se, com este trabalho, iniciar um novo debate sobre o longo prazo, reforçando a importância dos estudos prospectivos na formulação de estratégias e políticas públicas. A análise retrospectiva e as interações entre as variáveis expostas permitem ilustrar a riqueza e relevância da prospectiva estratégica. Os estudos prospectivos proporcionam visão sistêmica, capacidade de identificar problemas e de se pensar futuros alternativos. Em um mundo de tão rápidas transformações, a habilidade de antecipação e reflexão estratégica é fundamental para o desenvolvimento nacional. Difundir essa reflexão foi o papel principal deste texto.

REFERÊNCIAS

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica**. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SCHWARTZ, P. **The art of long view**: planning the future in an uncertain world. New York: Doubleday, 1996.