

# Desafios do Brasil no Plano Internacional

*Fernando Henrique Cardoso*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# Desafios do Brasil no Plano Internacional\*

*Fernando Henrique Cardoso*

Gostaria, antes de tudo, de expressar meu reconhecimento ao Professor e amigo João Evangelista Steiner pela oportunidade de retomar este convívio agradável e enriquecedor com o Instituto de Estudos Avançados.

Agradeço as gentis palavras de saudação do Professor Carlos Guilherme Mota.

Quero partilhar com os presentes algumas impressões sobre os desafios do Brasil no plano internacional. Até para melhor situar as opções que o país hoje tem diante de si, gostaria de recapitular as linhas básicas da orientação seguida nos anos em que estive à frente do Executivo, com a assessoria dos Ministros Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer.

Se me coubesse sintetizar a política externa de meus dois mandatos, lançaria mão de uma expressão cunhada por um antigo assessor, o embaixador Gelson Fonseca, e diria que se buscou nesse período a autonomia pela participação numa realidade internacional em mutação.

Isto por oposição ao ocorrido nas três décadas anteriores, quando se procurou, na maior parte do tempo, e malgrado as diferenças de um governo a outro, a autonomia pela distância da ordem mundial vigente. Era o tempo da Guerra Fria, do congelamento de poder, em que a agenda internacional se via definida e limitada pela disputa ideológica entre sistemas antagônicos.

Os autocratas de plantão, com o apoio do Itamaraty, construíram um discurso diplomático idealista em seus fundamentos, mas pragmático nos fins, a serviço de um modelo de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista.

A oposição ao Tratado de Não-Proliferação, no plano político, e a defesa de uma nova ordem econômica internacional, no plano econômico, foram as notas emblemáticas desse tempo. Não faltaram casos de confronto com a potência capitalista hegemônica, como o contencioso em torno das 200 milhas e a ruptura do acordo militar após as críticas do Governo do Presidente Carter às práticas de violação dos direitos humanos no Brasil.

Pouco importava o descompasso flagrante entre o externo e o interno, entre os pleitos pela descompressão da ordem mundial e a existência de um regime de exceção. Era uma diplomacia de gabinete, forjada entre quatro paredes, onde as considerações de legitimidade, se é que havia, estavam lastreadas mais na adequação do discurso às

---

\* Texto de referência para a conferência “Desafios da Ordem Internacional”, organizada pelo IEA no dia 5 de maio de 2004.

necessidades de uma potência que se supunha emergente e, como tal, sequiosa por mercados, por uma presença universalista.

Foi possível contabilizar alguns resultados: vendemos serviços para os árabes, abrimos possibilidades de exportação na África e ampliamos vínculos com o Leste Europeu. Confiava-se nas potencialidades de um Estado com elevado controle sobre instrumentos de promoção econômica externa, como subsídios, créditos à exportação de bens e serviços e companhias estatais de *trading*.

Só que o gigante ou Brasil-potência tinha pés de barro, como revelou a crise fiscal dos anos oitenta, precipitada pela redução dos fluxos externos de financiamento a partir da crise do México (1982) e a queda de receitas com o arrefecimento da atividade econômica na vaga das crises do petróleo.

Esvaíram-se em um par de anos não apenas o sonho de que o Estado continuaria a ser indutor do desenvolvimento e da diversificação do parque produtivo nacional, mas também a expectativa de que pudesse propiciar de imediato o redimensionamento de nossa presença externa.

Ironicamente, isto se deu quando já havia sinais de esgotamento da polaridade Leste-Oeste, o que poderia permitir, pelo menos em tese, a emergência de um ambiente mais permeável aos interesses de um país com o perfil e a pauta do Brasil. E mais ainda: a crise do Estado brasileiro, e de boa parte dos países latino-americanos, coincidiu com o novo ciclo de expansão da economia mundial, na esteira dos elevados índices de produtividade alcançados pela economia norte-americana, graças ao aporte das tecnologias de informação. Ficamos na contracorrente da evolução econômica internacional, com perda de posição relativa entre as grandes economias do mundo.

Foi nesse contexto que me vi envolvido na tarefa de repensar as linhas de ação externa do Brasil, primeiro como Chanceler e, mais tarde, como Presidente.

Uma coisa me pareceu clara e inescapável desde o início: sem que se buscasse a reconstrução em novas bases do Estado brasileiro, não haveria como desenvolver uma política externa sólida ou qualquer política pública de largo alcance. Daí o imperativo da reforma do Estado em suas múltiplas etapas: estabilização monetária, equilíbrio orçamentário, programa de privatizações, criação de um marco jurídico para a concessão de serviços públicos, formalização das carreiras de Estado, descentralização de atividades e recursos, racionalização do gasto público, responsabilidade fiscal e outros passos de igual importância.

Naturalmente, a atualização da política externa não podia esperar que o processo de reconstrução do Estado chegasse a termo. Deu-se passo a passo com a criação de meios e recursos para sua operacionalização. Procuramos redefinir a política exterior do país segundo dois eixos, ambos norteados pela busca de autonomia via uma maior participação na dinâmica internacional.

O primeiro foi a disposição em exercer um papel ativo na remodelação normativa do sistema internacional e, por conseguinte, de seus padrões de legitimidade. O segundo foi a determinação de aproveitar as oportunidades e combater as assimetrias do processo de globalização, de modo a favorecer a retomada de um crescimento sustentável, transformando, como costuma afirmar o Ministro Lafer, necessidades internas em possibilidades externas. Vejamos, por ordem, como esses vetores foram perseguidos.

Recordo que o pós-Guerra Fria foi caracterizado por um intenso ativismo normativo, como se a comunidade internacional quisesse escapar de chofre do estado letárgico em que estivera por conta do maniqueísmo Leste-Oeste. As organizações não-governamentais emergiram como importantes atores, ajudando a colocar em pauta os chamados novos temas e a mostrar que, por seu caráter transnacional, eles reclamam soluções globais. Multiplicaram-se os acordos em áreas como meio ambiente, direitos humanos e desarmamento, com a imposição de limites adicionais à ação dos Estados.

Se havia sido até então refratário a qualquer questionamento de sua soberania, o Brasil passou a reconhecer a universalidade de determinadas causas e a importância de sua regulamentação internacional. Mais do que isto: assumimos um papel de visibilidade em várias instâncias, das tratativas do Protocolo de Quioto às negociações do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

Nunca é demais ressaltar o extraordinário significado desse Tribunal, que goza da prerrogativa de, esgotados os recursos domésticos, atuar como corte supranacional, responsabilizando, por sobre a jurisdição de seus Estados, os culpados por violações sistemáticas de direitos humanos.

Também conviria recordar a atualização de nossos compromissos no campo do desarmamento, o que comecei a fazer ainda como Chanceler. Demos os passos necessários para tornar inequívoco o compromisso do Brasil com o princípio da não-proliferação, à luz do guarda-chuva constitucional que prescreve a utilização da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos.

Firmamos, ao lado da Argentina (e da agência bilateral de inspeção), o acordo quadripartite de inspeção com a Agência Internacional de Energia Atômica, asseguramos a

entrada em vigor para o Brasil do Tratado de Tlatelolco, ingressamos no regime de controle da tecnologia de mísseis e, por fim, aderimos ao emblemático Tratado de Não Proliferação. A mensagem que transmitimos com a adesão ao TNP foi clara.

Sem abrir mão da expectativa de que as potências nucleares procedam à redução de seus arsenais (o Tratado não obriga àqueles países ao desarmamento, o que torna o instrumento desequilibrado), o Brasil deixou claro que o reforço de sua presença no mundo seria perseguido não mediante a posse da bomba, mas pelo aprimoramento continuado de suas credenciais econômicas e sociais. A economia é, afinal de contas, o principal fator de poder no mundo pós-Guerra Fria.

O exemplo do 11 de setembro é suficientemente eloqüente para mostrar que, contra as novas ameaças à segurança dos Estados, em particular o terrorismo, o poder nuclear é ineficaz como meio de dissuasão ou blindagem. Só que o reforço do poder econômico também requer atualização de caminhos e práticas. Foi o que procuramos fazer e aqui entramos no segundo vetor de nossa ação externa. Sempre nos foi clara a percepção de que o Brasil é um dos únicos países em desenvolvimento com condições de ser ao mesmo tempo beneficiário e crítico da globalização. A estrutura produtiva é sólida e diversificada. Contamos com uma capacidade tecnológica que nos habilita a absorver e colocar a inovação técnica a serviço da elevação dos níveis de produtividade nos mais diferentes campos da atividade econômica.

São trunfos que também nos facultam o usufruto das potencialidades oferecidas pela integração de mercados para ampliação de escalas e geração de riquezas e divisas. Aprofundamos e abrimos várias frentes de negociação. A prioridade foi o Mercosul, destino e não opção, na feliz expressão do Ministro Lafer. Em meio às oscilações de conjuntura, algumas das quais muito intensas, como a que vitimou nosso principal parceiro, ampliamos as metas de integração, avançamos na articulação das cadeias produtivas e demos importantes passos rumo a uma maior institucionalização do bloco. O Mercosul serviu de inspiração ao desafio de transformação da América do Sul em um espaço econômico coeso e integrado.

Realizamos em agosto de 2000, em Brasília, a primeira reunião de Presidentes da América do Sul, quando foram acordadas as linhas gerais de um amplo esforço de integração da infra-estrutura regional em transporte, energia e comunicações. A integração hemisférica também recebeu a atenção devida.

Conseguimos fazer prosperar o método do *single undertaking*, que, se mantido, desestimularia a proliferação de acordos bilaterais e o conseqüente risco de desvio de

comércio para mercados que nos são muito valiosos, já que absorvem grande parte de nossas exportações de maior valor agregado. Quanto ao conteúdo de nossos pleitos, o discurso que pronunciei em Québec foi suficiente claro e me permito transcrever o trecho de maior interesse:

A Alca será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras partilhadas sobre *anti-dumping*; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos; e ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola.

Não fomos menos explícitos em nossas reivindicações nas tratativas do Mercosul com a União Européia, sobretudo no que diz respeito à importância de um maior acesso ao mercado agrícola comum. Conseguimos fixar um calendário e um cronograma de negociações. É mais do que justo que contabilizemos como uma importante vitória o resultado da reunião da Organização Mundial de Comércio em Doha. Entre os muitos ganhos do encontro, resalto a definição sem precedentes de um mandato negociador para a agricultura, incluindo vertentes de acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação.

Mencionaria também a declaração ministerial sobre trips e saúde pública, abrindo espaço para políticas que seriam, de outra forma, passíveis de contestação no âmbito da OMC. Estive pessoalmente empenhado, convém recordar, em desenvolver parcerias estratégicas com a China, Índia e Rússia, a começar, mas não se esgotando nisso (vide a cooperação espacial com a China e as tratativas em saúde e ciência e tecnologia com a Índia), pelo aprofundamento das relações comerciais. É assim que o comércio com a China e a Rússia aumentou em 150% de 1994 a 2001. Com a Índia, o crescimento foi da ordem de 130%.

Permitam-me arrematar esse balanço com uma palavra sobre a atitude ou disposição de espírito que presidiu à abertura desses diferentes espaços e à participação do Brasil nos diferentes tabuleiros de negociação. A bravata nunca nos pareceu um discurso aceitável, já que acirra ânimos, contamina o diálogo, fecha portas. Sempre nos pareceu

mais construtivo sentar à mesa, de boa fé e com uma compreensão clara e firme de nossos interesses. Jamais ignoramos o fato de que o comércio é também e, às vezes, sobretudo um jogo de poder. Para tanto, montamos uma estrutura de apoio adequada. Criei a Camex, que se revelou fundamental como instância de articulação governamental para a definição de posições nos diferentes foros. Por iniciativa do Ministro Lafer, procedemos à reorganização da área econômica do Itamaraty.

Foi montada uma estrutura matricial para permitir o acompanhamento simultâneo das negociações da ALCA, com a União Européia e no âmbito da OMC a partir de temas ou desafios comuns, como regras de origem, propriedade intelectual e acesso a mercados. Foi estabelecida uma unidade específica na Secretaria de Estado para o tratamento dos contenciosos. Não foi um gesto gratuito. Atendeu à inequívoca determinação do Governo de fazer prosperar e ver atendidos os pleitos da economia brasileira na Organização Mundial do Comércio.

Os exemplos se multiplicam:

- vitória, ao lado da Venezuela, no contencioso sobre gasolina reformulada contra os Estados Unidos;
- vitória na contestação das salvaguardas impostas pelos Estados Unidos em matéria de aço;
- abertura de contencioso contra barreiras não tarifárias impostas pelos Estados Unidos às nossas exportações de suco de laranja;
- abertura de contencioso contra a União Européia em açúcar;
- abertura, em 3 de outubro de 2002, com pedido de consulta (o passo inicial para eventual convocação de painel), de contencioso contra os subsídios norte-americanos em algodão, que chegou há pouco a um desenlace que nos foi satisfatório.

De 1995 a 2001, o Brasil esteve envolvido em 21 controvérsias na OMC, 14 como reclamante e sete como reclamado. Treze desses casos já foram encerrados, com resultados positivos em onze, ou seja, em 85% das controvérsias. É um resultado auspicioso, que revela uma diplomacia à altura dos desafios contemporâneos. Espero que se saiba construir a partir do existente. Atualizações são sempre possíveis e até reorientações de rumo, se as circunstâncias externas assim reclamarem. O que talvez caiba evitar é a reescrita da história, negando conquistas anteriores, reivindicando protagonismos onde não procede.

Muito obrigado.