
A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Desejo, antes de mais nada, expressar minha satisfação de compartilhar algumas reflexões sobre a política externa brasileira com o leitor tão qualificado da *Revista Brasileira de Política Internacional*. Agradeço ao Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, instituição decana na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, a iniciativa de me convidar a dirigir mensagem no primeiro número do novo século.

Revista que tão bem expressa os vários pensamentos brasileiros e estrangeiros sobre política internacional desde o ano de 1958, a *Revista Brasileira de Política Internacional* vem mantendo perfeita periodicidade. Observo com interesse a linha de reflexão empreendida pelos seus editores na direção da compreensão dos desafios com que se defronta atualmente a comunidade internacional.

Pode soar trivial, mas ainda assim é verdade afirmar que a política externa de qualquer país deve refletir – em suas linhas gerais – aquilo que o país é. Essa noção é ainda mais relevante quando o país atravessa mudanças importantes. O Brasil não é exceção.

Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve conseqüências importantes para a política externa. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora de controle.

Essas três dimensões de mudança tornaram possível que nós avançássemos naquilo que vem a ser um genuíno processo de construção de um novo Estado no Brasil. Não um mero embelezamento do velho Estado, que já não tem um papel a desempenhar no mundo de hoje. Nem tampouco uma demolição do Estado, como

nas propostas neoliberais de um *Estado mínimo*. Ao contrário, estamos redesenhando a administração pública para livrá-la de distorções seculares, para torná-la mais transparente e, portanto, mais forte e mais capaz de implementar políticas públicas.

A privatização foi parte desse processo, mas estamos indo muito além. Estabelecemos novos instrumentos para proteger o interesse público, tais como agências regulatórias, fundos de ciência e tecnologia, um novo modelo de gestão pública e planejamento, descentralização de recursos e de processos decisórios, uma crescente participação da sociedade civil nas políticas de governo, maior acesso à tecnologia da informação, e assim por diante.

Em virtude dessas mudanças, a relação do Brasil com o sistema internacional é hoje consideravelmente diferente do que era há quinze ou vinte anos. Com o retorno à democracia, ocorrido em meados dos anos 80, abrimos o caminho para um melhor relacionamento com a comunidade internacional em todos os temas que, no passado, haviam sido sensíveis, como os direitos humanos, o desenvolvimento social, o meio ambiente ou a não-proliferação nuclear.

Em todas essas áreas, a democracia operou um milagre simples: o de tornar claro para todos os brasileiros que ninguém está mais interessado do que nós mesmos na promoção desses valores em nosso país. Uma vez que isso está claramente estabelecido, as influências que vêm de fora em matéria de direitos humanos, de meio ambiente etc. deixam de ser recebidas por nós como ameaças à nossa soberania – como foram durante os anos de regime autoritário –, e passam a ser vistas, antes, como meios e modos adicionais que fortalecem o nosso esforço em uma luta justa: a da proteção dos direitos humanos, a da preservação do meio ambiente ou a da promoção do desenvolvimento social.

Essa foi uma mudança importante. Como nação democrática, já não tínhamos que estar na defensiva. É muito afortunado, para o Brasil, no alvorecer do século XXI, que os valores que ele cultivava internamente, como parte de sua identidade nacional, são também, em grande medida, os valores prevalecentes no plano internacional. Direitos humanos, democracia, desenvolvimento social, a proteção do meio ambiente: em todos esses campos falamos a mesma linguagem que a maioria de nossos parceiros em todo o mundo. E esta é uma característica decisiva de nossa política externa.

Encoraja-nos o fato de que, em nossas relações com a comunidade internacional, mantenhamos um diálogo no qual nos esforçamos para contribuir para a promoção desses valores e através do qual, ao mesmo tempo, somos estimulados a fazer jus aos nossos próprios princípios.

Tome-se, por exemplo, o caso dos direitos humanos. Recentemente, o Brasil recebeu uma visita do Relator das Nações Unidas contra a Tortura, Sr. Nigel Rodley, com o objetivo de fortalecer a cooperação para a eliminação dessa forma particularmente odiosa de violação dos direitos humanos. Sua presença no

Brasil teve um impacto significativo. Ele nos ajudou a mobilizar a atenção pública para o problema. Fez sugestões importantes. E o resultado foi extremamente positivo. Eu próprio o recebi em meu gabinete. Há cerca de vinte anos, isso teria sido impensável para um Presidente do Brasil.

O mesmo pode ser dito com relação a outros temas que envolvem valores e princípios básicos. Para mencionar apenas mais um exemplo, poderíamos recordar o caso da não-proliferação nuclear. Em 1988, apenas três anos após o restabelecimento da democracia, a nova Constituição brasileira estabeleceu como um princípio legal que a energia nuclear só pode ser usada para propósitos pacíficos.

Em conformidade com esse princípio, o Brasil deu vários passos – inclusive a aceitação da entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco e, mais recentemente, a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Esses passos não fizeram mais do que traduzir, no plano internacional, o que já estava claro para o povo brasileiro: que nós não temos, qualquer intenção de construir armas nucleares.

Em função disso, reforçou-se nossa credibilidade e nossa habilidade de atuar nos assuntos internacionais aumentou de forma proporcional. O Brasil não se sente ameaçado pelo mundo. Sentimo-nos desafiados pelo mundo. E há uma grande diferença entre uma ameaça e um desafio.

Se nos sentíssemos ameaçados, seríamos impelidos a buscar proteção com o fechamento de nossas fronteiras, promovendo a autarquia e a auto-suficiência. Quando nos sentimos desafiados, somos encorajados a abrir-nos ao mundo e a usar nossa interação com a comunidade internacional como um meio para transformar o Brasil em um país melhor, de acordo com os padrões dos próprios brasileiros.

E isso nos traz à segunda mudança importante em nossa política externa. Tendo aberto seu mercado ao comércio internacional e, sobretudo, tendo alcançado a estabilidade monetária, o Brasil tornou-se capaz de estabelecer uma relação inteiramente diferente com a economia internacional: uma relação que já não se baseia na idéia de ameaça, mas na idéia de desafio.

Internamente, os resultados foram sem precedentes. A maior abertura aos fluxos externos de bens, serviços, capital e tecnologia contribuiu para uma reestruturação abrangente de nossa base produtiva. Nossas empresas tornaram-se mais competitivas. Nossa força de trabalho viu-se confrontada com a necessidade de adaptar-se a um ambiente de inovação incessante, que valoriza a qualificação e as habilidades técnicas.

Por nos tornarmos mais abertos, ficamos também mais sensíveis ao que ocorre em torno de nós. Em conseqüência, o Brasil vem expressando seus pontos de vista e suas preocupações sobre o funcionamento da economia internacional e, de forma mais ampla, do sistema internacional.

Não é fácil fazer uma avaliação do cenário mundial de nossos dias. Isso se deve, em parte, ao fato de estarmos ainda atravessando um longo período de

transição, que começou com a queda de um muro e que continua hoje com muitos pontos de interrogação.

Entre esses pontos de interrogação, existe um que se destaca do ponto de vista da política externa do Brasil: até onde poderemos ir na direção de crescentes fluxos transnacionais e de uma interdependência internacional cada vez maior sem o desenvolvimento proporcional de estruturas de governança? Não existe, acaso, um *déficit de governança* em um mundo que se torna, a cada dia, mais *globalizado*, mas no qual a cooperação internacional deixa de responder a alguns dos problemas mais sérios?

Esta é, para o Brasil, uma séria razão de preocupação, na medida em que os ganhos que resultam do processo de globalização podem desperdiçar-se – ou, se não desperdiçar-se, serem distribuídos de forma desigual – em virtude da insuficiência da cooperação e da coordenação no plano internacional. Já é hora da comunidade internacional encarar de frente o fato de que o processo atual de globalização envolve assimetrias e distorções inaceitáveis.

Para aqueles de nós que não têm fé no fundamentalismo do mercado – e, quanto a mim, sou cético com relação a todas as formas de fundamentalismo –, resulta evidente que os frutos da globalização econômica só podem ser colhidos, e só podem ser equitativamente distribuídos, se as questões urgentes do comércio e das finanças internacionais forem adequadamente resolvidas.

Em primeiro lugar, verifica-se na área do comércio uma notável discrepância entre as regras aceitas para o jogo e o comportamento de alguns dos principais jogadores. O Ministro Lampreia tratou desse tema em profundidade em seu discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, recentemente, e não é necessário elaborar sobre esse ponto aqui, a não ser para enfatizar o ponto mais importante: o de que se jogamos pelas regras do livre-comércio e se aos países mais ricos se permite a manutenção de um aparato altamente elaborado de políticas protecionistas, então o nome do jogo é *discriminação*.

Não é difícil entender que o único resultado que poderia advir de uma situação desse tipo seria a gradual erosão das normas aceitas de comércio. E este seria um resultado extremamente lamentável. Não devemos retornar à era das políticas do *beggar-thy-neighbor*, que tanto mal causaram à economia internacional no passado.

Um sistema multilateral de comércio forte é do interesse de todos os países. E para ser forte um sistema multilateral não pode ser discriminatório. Deve permitir aos países em desenvolvimento que compitam e tenham acesso crescente aos mercados mais dinâmicos, inclusive em produtos agrícolas.

A cooperação e coordenação internacional são igualmente imperativas nas questões financeiras. Nos últimos anos, todos presenciamos a ocorrência de uma série de crises na economia internacional, as quais afetaram severamente a capacidade dos países emergentes de crescer.

O Brasil foi capaz de superar essas crises e recuperar-se plenamente. Apesar de um ano bastante difícil em 1999, soubemos preservar a estabilidade monetária e estamos claramente orientados no rumo do crescimento sustentado.

Mas esta não é a questão. A questão é que o Brasil e outros países emergentes poderiam ter um desempenho melhor se a arquitetura financeira internacional fosse mais estável, mais previsível. Isso exige um esforço sério no sentido do fortalecimento da coordenação e para assegurar uma estrutura financeira que favoreça o investimento produtivo, e não a especulação desenfreada.

O G-20 é um passo importante na direção certa. Há discussões relevantes também em outros fóruns, como o BIS, na Basiléia. Mas nitidamente há ainda um longo caminho a percorrer.

Feitas essas observações, desejo salientar que o Brasil não enxerga o seu desenvolvimento econômico e social ameaçado por obstáculos insuperáveis no plano internacional. Ao contrário: vemos um mundo de oportunidades diante de nós, e sabemos que depende de nós fazer o melhor para estar à altura do desafio da competição internacional.

Não pedimos aos outros que resolvam nossos problemas. Não estamos choramingando ou reclamando. De toda forma, não se deve esperar muita reclamação de um país que está recebendo 2 bilhões de dólares por mês em investimento estrangeiro direto. Mas sentimos que temos responsabilidade de contribuir, de forma positiva, para aprimorar a cooperação internacional e para tirar o máximo possível da globalização. Somos afetados pelo problema e queremos ser parte da solução.

Vivemos tempos fascinantes. Novas tecnologias, especialmente na área da informação, estão abrindo horizontes sem precedentes para a humanidade. A Internet conecta as pessoas nos pontos mais afastados do globo terrestre. Depende de nós assegurar que o potencial inerente a essas novas tecnologias não se limite a tornar ainda mais privilegiados os mais ricos ou a tornar as desigualdades ainda mais intransponíveis.

Uma *separação digital* não significaria outra coisa senão uma nova e mais perversa forma de exclusão. E quando digo perversa, é em sentido literal, porque seria absurdo aceitar que uma revolução tecnológica baseada na idéia de permitir que as pessoas se conectem pudesse terminar fazendo com que as pessoas fiquem excluídas, separadas. Não podemos permitir que isso ocorra.

O medo de que isso ocorra está, sem dúvida, entre as causas da atual *reação negativa à globalização*. As pessoas que fazem demonstrações diante dos locais de reunião do FMI, do Banco Mundial ou da OMC talvez estejam usando táticas impróprias, e é certamente enganoso descrever a globalização como algo intrinsecamente ruim. É também certamente equivocado opor-se à globalização para defender interesses corporativos em países desenvolvidos.

Mas seria tolo ignorar que essas demonstrações – por mais que sejam equivocadas – apontam na direção de vários problemas sérios. Se a crescente globalização não for acompanhada pela necessária cooperação e coordenação de políticas, não será surpresa se ela terminar sendo percebida como o *império das empresas* ou que ela suscite protestos veementes.

Tudo isso diz respeito à questão da governança. Mais especificamente, eu diria, diz respeito à necessidade da *governança progressista*, que não deve estar limitada à política interna, mas deve mostrar sua face também no plano internacional.

E a governança – tanto interna como internacional – não pode ser construída apenas com base no poder. Ela tem que ser construída sobre a legitimidade e a responsabilidade, que só podem alcançar-se por meio da participação e do diálogo – e não somente entre as sete ou oito nações mais poderosas. O Brasil está pronto para fazer a sua parte. E de fato, temos feito muito, em particular no plano regional.

O Mercosul, qualquer que seja o padrão com que o avaliemos, é uma história de êxito. Tornou possível uma ampliação significativa dos fluxos comerciais desde 1990 e coloca-se agora em condições de avançar para a consolidação da integração, para promover a coordenação macroeconômica entre seus membros e para aprofundar o processo de institucionalização.

Não é incomum que a imprensa exagere a dimensão desses problemas e faça previsões alarmistas. Minha resposta a tudo isso é a seguinte: Quem disse que seria fácil? Nenhum processo de integração jamais o foi. Nada de importante pode realizar-se sem alguma dificuldade, e o Mercosul é, sem dúvida, algo muito importante.

Na realidade, o êxito do Mercosul foi o que tornou possível para nós contemplar um processo mais amplo de integração sul-americana, baseado na convergência dos dois blocos comerciais sub-regionais, o próprio Mercosul e a Comunidade Andina, assim como no desenvolvimento de uma infra-estrutura física de integração nas áreas de transporte, energia e comunicações.

Por isso foi que realizamos, recentemente, em Brasília, a primeira reunião de Presidentes da América do Sul. Foi um momento histórico para o Brasil e para a América do Sul. E os resultados da reunião deixaram claro que nossa região tem uma identidade própria e que os doze países sul-americanos estão dispostos a trabalhar juntos para fortalecer a democracia e o Estado de Direito, para avançar na integração, e para reunir seus recursos com vistas à solução de problemas comuns, como o narcotráfico, e para buscar objetivos comuns, como a educação universal, a inovação científica e tecnológica, e o desenvolvimento social de forma geral.

Estou convencido de que uma América do Sul forte e unida pode fazer uma contribuição destacada à paz, à estabilidade e ao desenvolvimento internacional. E o Brasil está disposto a desempenhar o papel que lhe cabe nesse processo. O

Brasil está também disposto a desempenhar um papel mais ativo na discussão de questões políticas internacionais.

As Nações Unidas, por exemplo, enfrentam problemas sérios. Espera-se que elas respondam a crises humanitárias e de segurança em diferentes regiões, especialmente na África. Ao mesmo tempo, confronta-se com graves restrições fiscais e tem sido lenta em seu processo de reforma. A composição de membros permanentes do Conselho de Segurança ainda é determinada por eventos que ocorreram há mais de 55 anos. Seria difícil acreditar que nenhuma mudança significativa teve lugar durante um período de tempo tão longo. Aqui, novamente, há um *déficit de governança* na política internacional. E aqui, mais uma vez, a questão não diz respeito ao poder, mas à legitimidade.

A questão não é saber se os países no Conselho de Segurança terão os meios necessários para responder às ameaças à paz e à segurança. A questão é: em nome de quem o Conselho estará agindo, quando agir? E só há uma resposta a essa questão. O Conselho de Segurança deve agir e deve ser percebido como agindo em nome da comunidade internacional como um todo. Seu processo de tomada de decisões deve refletir isso. De outra forma, ele estará condenado a desempenhar um papel bastante modesto, se é que terá algum papel, na solução de crises internacionais.

Já mencionei anteriormente que o Brasil vê a si mesmo em harmonia com os principais valores prevalentes nas relações internacionais de hoje. Uma das razões disso é que esses valores são a expressão de uma profunda identidade de pontos de vista entre as pessoas em diferentes países em todo o mundo.

Isso é bastante evidente quando se discutem questões como direitos humanos ou o meio ambiente. Temos aqui os alicerces de uma perspectiva autenticamente cosmopolita, no sentido tão bem expresso pelo filósofo alemão Immanuel Kant, quando defendeu um estilo de política internacional que refletisse não apenas um equilíbrio de poder entre as diferentes nações, mas também um ponto de vista mais elevado: o da humanidade como um todo.

Alguns chamarão isso de utopia. Eu chamo de ética. E estou convencido de que um dos desenvolvimentos mais importantes nas relações internacionais nas últimas décadas foi precisamente o fortalecimento dessa dimensão ética.

A difícil tarefa que temos diante de nós é a de traduzir os valores universais em políticas práticas e concretas que possam fazer uma diferença para as pessoas comuns, especialmente nos países em desenvolvimento, onde os problemas de pobreza, doença e exclusão são mais agudos. Este é o verdadeiro desafio da governança no plano internacional.

No que lhe diz respeito, o Brasil tem consciência de que tem muito a ganhar em uma economia internacional mais aberta e mais estável, sem distorções ou monopólios de qualquer tipo – de riqueza, de conhecimento ou de poder. Sabemos

que quanto mais formos capazes de resolver nossos próprios problemas, mais a nossa voz será ouvida no exterior.

Junho de 2001.

Resumo

O artigo define as linhas da política exterior do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tendo em vista três mudanças fundamentais pelas quais o país tem passado: 1. de um regime autoritário para a democracia; 2. abertura do mercado; e 3. estabilização da moeda. O artigo questiona, também, o que pode ser feito a partir de agora, tendo em vista os crescentes fluxos transnacionais e a interdependência internacional cada vez maior.

Abstract

The article defines the foreign policy of the President Fernando Henrique Cardoso regarding three changes in Brazil: 1. from an authoritarian regime to democracy; 2. market liberalization; 3. monetary stabilization. It questions what should be the next steps in foreign policy in a scenario of growing transnational flux and interdependence.

Palavras-chave: Política Exterior. Fernando Henrique Cardoso. Globalização.
Key words: Foreign Policy. Fernando Henrique Cardoso. Globalization.