

Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração

Tullo Vigevani
Marcelo F. de Oliveira
Rodrigo Cintra

Introdução

As diretrizes da política externa brasileira nos dois mandatos de FHC seguiram parâmetros tradicionais: o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país. Suficientemente gerais, tais princípios puderam, portanto, ser adaptados a diferentes circunstâncias ao proporcionarem aos tomadores de decisões uma flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta.

Até 1988, os parâmetros tradicionais davam sentido a políticas protecionistas, ligadas à idéia de *autonomia pela distância*. Isso influenciava o conjunto da política exterior, também em temas não relacionados à economia. No final do governo Sarney foram-se esboçando mudanças importantes no sentido de absorver a evolução de cunho acentuadamente liberal que a globalização introduzia, simbolizadas pelas negociações na Rodada Uruguai do Gatt. Os parâmetros permaneceram, mas passaram, a partir daí, a ser interpretados de outra forma.

Nosso objetivo aqui é analisar esse processo de redefinição da política externa brasileira no período FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002). A hipó-

tese central é a de que um determinado tipo de adequação teve início no governo Collor de Mello, continuou com hesitações no governo Itamar Franco e foi aprofundado durante os dois mandatos de FHC. Ao longo dos oito anos de governo buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da *autonomia pela distância*, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma agenda internacional proativa, determinada pela lógica da *autonomia pela integração*.

De acordo com a nova perspectiva do governo, o país passou a ter maior controle sobre o seu destino e a resolver melhor seus problemas internos pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial (cf. Fonseca Jr., 1998, pp. 363-374). Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico, objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX.

De fato, nos anos FHC, a busca de normas e regimes internacionais visando a fortalecer um ambiente o mais possível institucionalizado foi uma constante. Nesse sentido, pode-se afirmar que nesse período mudou, ainda que não totalmente, o padrão de política exterior, formulado por Araújo Castro (1982), decididamente resistente à consolidação de instituições e regimes, que congelariam a hierarquia de poder existente na época da Guerra Fria. No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos. No contexto do Mercado do Cone Sul (Mercosul) e, depois, da América do Sul, a perspectiva é diferente. Nesse caso, uma relação de poder mais favorável é vista como útil para impulsionar uma inserção universal do tipo de *global player*.

Premissas da política

A referida mudança de paradigmas da política externa brasileira foi estimulada pela emergência de novas formas de estruturação da economia internacional, na fase chamada de globalização. A partir de 1990, os eixos Norte-Sul e Leste-Oeste das relações internacionais, tais como con-

figurados ao final da Segunda Guerra Mundial, pareciam estar sendo substituídos por novas formas de estruturação da sociedade internacional. Essa estruturação emergiu a partir da agenda originada nos chamados “novos temas” políticos, valorativos e econômicos, tais como: meio ambiente, direitos humanos, minorias, populações indígenas e narcotráfico. Como sugere a teoria da interdependência, os temas *soft* ganham mais peso na arena internacional (cf. Keohane e Nye, 1989). Na perspectiva brasileira, isso significava que “a importância relativa de cada país passa[va] a ser medida menos por seu peso militar ou estratégico, e mais por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural” (Abdenur, 1994, p. 3). Funcionários do Estado, encarregados da formulação da política comercial, industrial e de desenvolvimento, de forma coordenada com segmentos importantes do setor empresarial, passaram a interpretar que a relação custo-benefício para o Brasil seria mais benéfica num ambiente de abertura, adequado ao entendimento que, sem capacidade competitiva, só restaria o aprofundamento da defasagem em relação aos países ricos e mesmo aos outros países subdesenvolvidos, mas que pareciam se habilitar a uma decolagem sustentada.

Essa evolução em direção ao paradigma da *autonomia pela integração* foi paulatina, tendo-se ampliado no final da gestão Abreu Sodré no Ministério das Relações Exteriores (MRE) durante o governo Sarney e continuado na de Francisco Rezek no governo Collor de Mello. Na breve passagem de Celso Lafer pelo MRE, em 1992, a busca pelo refinamento teórico do novo modelo avançou, afirmando-se uma política que se caracterizaria pela busca de “relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional” (Mello, 2000, p. 92).

O relatório anual do MRE de 1993 apresenta essa idéia, quando observa que, em 1992, o esforço se concentrou na construção de “uma moldura conceitual apropriada, para levar adiante a ação estratégica do Brasil” (Brasil, MRE, 1993, p. 347). O governo Itamar Franco – que teve inicialmente FHC e depois Celso Amorim no comando do MRE – operacionalizou os objetivos traçados para a política externa. A busca de redefinição envolveu ativamente o Ministério da Fazenda, inclusive na gestão Ciro Gomes, quando a adesão aos valores prevalecentes no cenário internacional traduziu-se em ações centradas na busca de estabilidade econômica. Isso levou à manutenção da desgravação tarifária, iniciada pelo governo Collor de Mello, mas cujos pressupostos estavam nos estudos da Câmara de Comér-

cio Exterior (Cacex) de 1988 e 1989. A decisão final de adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao Tratado de Marrakesh, a discussão da Tarifa Externa Comum no Mercosul, consolidada no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, a participação na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, que deu início às negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), foram as ações que acabaram por consolidar a perspectiva traçada.

O conceito de mudança com continuidade, que prevaleceu no governo FHC, significava, segundo seus formuladores, que a renovação do paradigma tradicional deveria caracterizar-se por uma visão de futuro e adaptação criativa. Na perspectiva de FHC, também de Lampreia e de Lafer, a visão de futuro era fundamental diante de um ambiente desfavorável, contra o qual a diplomacia deveria atuar a longo prazo, buscando adaptar-se às mudanças. O objetivo não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. Regimes internacionais que, “mesmo não sendo ideais, representam um inequívoco aprimoramento na matéria” (Lafer, 1993, pp. 46-47). Ao aderir, o Brasil estaria garantindo um marco legal internacional para a busca da concretização dos seus interesses nacionais. A reiteração de conceitos como o de *global trader*, a interpretação do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial, sendo prioritária, mas não excludente, a idéia da possibilidade de integração com outros países e regiões (cf. Brasil, MRE, 1993), representam o lado pragmático do paradigma renovado que permaneceria durante o governo FHC.

A consolidação de conceitos ou sua renovação não se pretendiam neutras. Incorporar o conceito de *global trader* significava que o Brasil tinha interesses globais, e assim poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Nesse sentido, explica-se o comportamento não institucionalista no caso do Mercosul e, ao mesmo tempo, institucionalista na agenda multilateral, particularmente perante as organizações mundiais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a OMC (cf. Pinheiro, 2000). A opção de um *global trader* é pela liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados. O MRE manteve na década de 1990, e até o final da gestão FHC, o princípio de que “a solução global deve ser o

objetivo” (Brasil, MRE, 1993, p. 199), ou seja, na formulação de diplomatas, optar pela Alca ou pela área de livre comércio com a União Européia implicava contribuir para o estabelecimento e para o pleno funcionamento de um regime internacional de liberalização comercial. No período FHC, simbolicamente, isso se traduziu no modelo dos “dois degraus da piscina”: acordos específicos seriam como entrar na piscina, passando por um local de menor profundidade, para posterior adaptação à profundidade maior.

O universalismo já fazia parte da política externa brasileira. Sua atualização, pelo revigoramento da expressão *global trader*, significava a diversificação das relações externas, agregando a elas a vertente regionalista. O que vimos na gestão FHC foi a consolidação de uma política já praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, pela qual o Mercosul seria prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul e, ao mesmo tempo, ter caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros. Abandonou-se a idéia de desenvolvimento que prevaleceu de 1985 a 1989, na fase de construção dos acordos entre Argentina e Brasil, quando o papel do mercado interno ampliado teve forte significado. Apesar da importância que o bloco representou para os governos brasileiros, na formulação de Lafer (2001b, A7), “para nós, [o Mercosul é] destino, parte das nossas circunstâncias. A Alca não é destino, é opção”, o interesse brasileiro não foi suficientemente amplo a ponto de favorecer a elevação de sua institucionalidade e aumentar a disposição a arcar com o custo de sua consolidação. O Mercosul seria importante por viabilizar, a partir de uma posição de maior poder, a incorporação dos países às grandes tendências internacionais. A opção manifestada pelo governo Menem, fortalecida em seu segundo mandato, a partir de 1995, de manter a Argentina em condições de optar por outras alternativas acabou contribuindo para as escolhas do governo FHC, ao verificar as dificuldades para o aprofundamento da interdependência no plano regional.

O legado intelectual

Em formulação desde 1992, o processo de renovação do paradigma da política externa passou a ser tratado de modo sistemático, sendo incorporado à política de Estado. A partir de 1995, este foi consolidado mediante os pronunciamentos presidenciais de Stanford, Colégio do México, Índia, Assembléia Nacional Francesa e outros. No discurso de posse, FHC afir-

mava a necessidade de mudanças que garantissem uma participação mais ativa do Brasil no mundo, destacando o objetivo de “influenciar o desenho da nova ordem [...] e a necessidade [...] de atualizar nosso discurso e nossa ação externa” (Brasil, Presidência da República, 1996, p. 137). Lampreia (1995, p. 11) complementa afirmando que o país soube “fazer as alterações de política que melhor respondiam às mudanças em curso no mundo, no continente e no próprio país. Essas alterações prosseguirão”. Ainda na interpretação do ministro, tais alterações deveriam se dar por meio da promoção do país e de sua completa adesão aos regimes internacionais, possibilitando a convergência da política externa brasileira com tendências mundiais, evitando, assim, o seu isolamento diante do *mainstream* internacional.

Para o governo brasileiro, buscar a convergência e evitar o isolamento não significava colocar-se em posição subordinada, ao contrário, esse era o caminho a seguir para o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional. Para FHC, outra característica importante de seu governo seria a coincidência entre os valores universalmente prevalentes e a identidade nacional. “O Brasil que entra no século XXI é um país cujos objetivos prioritários de transformação interna, de desenvolvimento, estão em consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional” (Cardoso, 2000b, p. 6). A adesão acabará se transformando em benefício, pois, no mundo globalizado, incontornável na história contemporânea, “o mesmo sistema que nos impõe um revés funciona, no longo prazo, a nosso favor” (Cardoso, 2000b, p. 3), desde que o país tenha competência para transformar as oportunidades externas em benefícios internos (cf. Lafer, 2001c).

De forma mais precisa, a política externa do governo FHC seguiu

[...] uma linha que eu chamaria de “convergência crítica” em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional [...]. “Convergência”, porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais (Lampreia, 2001, p. 2).

A justaposição dos termos “convergência” e “crítica” justificar-se-ia porque, na realidade das relações internacionais contemporâneas, “a observância dos valores e dos compromissos que compõem esse *mainstream*

continua a padecer de graves distorções e incoerências, alimentadas e facultadas pela prevalência das assimetrias de poder sobre o princípio da igualdade jurídica” (*Idem*, p. 3). Essa interpretação é relevante porque explica de forma clara o entendimento do governo, tornando a adequação ao *mainstream*, em princípio, correta. O que o Brasil critica, insistindo a respeito ao longo dos dois mandatos de FHC, são as distorções. Sobre elas, o discurso e a ação fizeram-se sentir. As críticas às políticas de imposição surgiram no contexto de uma linguagem e de uma ação diplomática voltada ao entendimento. Buscou-se a todo momento evitar tensões irremediáveis, seja com os Estados Unidos, seja com outros países. No caso das relações com a Argentina, mesmo no momento em que as divergências ganharam maior intensidade, em janeiro de 1999, com a desvalorização do real, a política do governo FHC foi a de tentar formas de entendimento.

Atuar dentro do sistema para a solução de divergências foi objetivo constante do governo FHC. As incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais poderosos e influentes da sociedade internacional em diferentes cenários – nas relações entre estados, no comércio mundial, no funcionamento dos organismos internacionais, nos temas de segurança, na questão do meio ambiente – surgiram como realidades diante das quais não haveria outra forma de superação a não ser pelo entendimento. O ativismo em algumas instâncias, como na OMC, buscou fortalecer a posição brasileira.

Na perspectiva do governo, o fim a ser alcançado, no contexto da autonomia pela integração, era uma agenda proativa, segundo a qual o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino. Assim, a política externa viria contribuir para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e de crescimento, ajudando a superar os problemas sociais. Reiteram-se nesse caso as formulações a respeito do significado dessa política construída a partir de 1930. Diferentemente de outras fases, segundo Fonseca Jr. (1998), isso seria mais bem alcançado pela participação ativa na elaboração das normas e pautas da conduta internacional. Dar-se-ia, assim, uma “contribuição afirmativa, engajada para a estabilidade e a paz” (Lampreia, 1997, p. 5).

O governo FHC, ao consolidar e renovar o paradigma da política externa brasileira na segunda metade dos anos de 1990, conferiu um novo significado ao conceito de autonomia: o de “autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia

articulada com o meio internacional” (Lampreia, 1999, p. 11). “Em outras palavras, a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos seus objetivos e interesses” (*Idem*, 1999, p. 89).

Lampreia afirma que a “autonomia pela integração” é uma sofisticação da conceituação que opôs a busca de uma “autonomia pela distância”, característica da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria, à necessária busca de “autonomia pela participação”:

[...]o acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado uma nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional (Fonseca Jr., 1998, p. 368).

Enfim, é por meio dessa tarefa de organizar e regulamentar as relações internacionais, nas mais diversas áreas, que a diplomacia brasileira poderá estabelecer um ambiente de convívio internacional favorável à realização do principal objetivo do país e de seus parceiros do Mercosul: gerar e garantir desenvolvimento duradouro e sustentável. Necessidade essa crescente, já que, devido às grandes transformações do mundo pós-Guerra Fria, na formulação do governo FHC, os interesses específicos brasileiros estavam e estarão atrelados a interesses gerais inseridos na dinâmica da ordem mundial. Inversamente, essa mesma ordem poderá contribuir para a legitimação e para a concretização dos interesses específicos nacionais.

A gestão de Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e a de Celso Lafer (2001-2002) no Ministério das Relações Exteriores, sem deixar de ser incisivas em alguns casos, caracterizaram-se pela busca da moderação construtiva, expressa na capacidade de “desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático, evitando que sejam explorados ou magnificados por interesses conjunturais” (Fonseca Jr., 1998, p. 356). Nas palavras de Lafer (2001a, p. 47), “preferindo a resolução das diferenças por meio da Diplomacia e do Direito, reduzindo o ímpeto da política de poder e da guerra.

Nessa perspectiva, que poderíamos classificar como intermediária entre o paradigma grociano (equilíbrio entre realismo e idealismo) e o kantiano (idealismo), buscou-se resguardar conquistas, confiando talvez em demasia na capacidade de convicção, sobretudo no diálogo, embora tivessem consciência da relevância do poder e da força.

No período FHC prevaleceu, pois, uma perspectiva cooperativa para a análise das relações internacionais. A reiterada denúncia das assimetrias, a insistência na crítica das políticas apoiadas no poder, a busca pela atenuação do uso do unilateralismo, particularmente dos estados Unidos a partir de janeiro de 2001, com o governo George W. Bush, o fustigamento do uso distorcido dos princípios, tudo isso deve ser compreendido tendo-se em vista a luta por um ordenamento voltado para a cooperação. Esse legado parece ter sido a resposta às possibilidades de mudanças introduzidas numa determinada fase histórica, quando o fim da Guerra Fria fazia pressupor novas oportunidades.

A seguir analisaremos os desdobramentos concretos da política de FHC: sua operacionalização e como influenciou nos resultados de negociações nas quais interesses reais estiveram em jogo.

O legado concreto

No campo das formulações concretas, a política externa teve como eixo central, mantido nos oito anos de governo, a retórica do fortalecimento do Mercosul e, sobretudo no segundo mandato, as relações com a América do Sul. Esse eixo, do ponto de vista do governo, permitiria um melhor exercício do universalismo, fortalecendo a diretriz da “autonomia pela integração”. Nos temas da agenda que se mantiveram constantemente presentes, haveria fortalecimento da capacidade negociadora do país se o pressuposto da consolidação do Mercosul e a maior integração sul-americana pudessem se efetivar. A ação brasileira deu-se em inúmeros cenários, mostrando uma perspectiva multifacetada, ainda que a importância de cada tema fosse profundamente distinta. Tiveram maior ou menor destaque: o acordo de livre comércio com a União Européia; a integração hemisférica e negociações da Alca; as alianças no âmbito da OMC; a ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul; e questões como a não-proliferação nuclear, o desarmamento, o avanço do terrorismo, o meio ambiente, os direitos humanos, a defesa da democracia, a candidatura a uma vaga per-

manente no Conselho de Segurança, a crítica aos atuais regimes financeiros internacionais, a relação com Portugal e com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e a relação com Cuba. A questão democrática e o princípio da autodeterminação foram valores defendidos durante o governo FHC. Nessa perspectiva apresentam-se: a posição assumida em diferentes crises no Paraguai, em 1996, 1999 e 2001; a inclusão da Cláusula Democrática no Mercosul; a posição assumida na crise institucional venezuelana, no final de 2002, também final de mandato do presidente FHC, quando a posição brasileira resultou de certa convergência com o governo Lula da Silva, logo empossado. A posição assumida quando da “eleição” de Fujimori no Peru, em 2000, para seu terceiro mandato, assinalaria, segundo o governo, a defesa do princípio da autodeterminação.

Para o governo FHC, os ganhos decorrentes do binômio participação-integração, corolário da adesão ao *mainstream* internacional, deveriam ser sustentados por capacitação em termos de elevados níveis de especialização, particularmente para as negociações comerciais e econômicas. Portanto, alcançar resultados favoráveis ao país e a cada um dos setores interessados seria contemporaneamente o resultado da adesão aos regimes e da competência em utilizar-se deles. Ao mesmo tempo, a adequação do Estado para o contexto negociador e a capacidade dos atores privados de responder adaptando-se aos novos patamares mostrou-se insuficiente. Muitas vezes, as posições brasileiras mantiveram-se defensivas. Em outros, a decisão ofensiva concentrou-se em áreas com competitividade, como a agricultura, mas que não podem representar o conjunto dos interesses nacionais, mesmo quando muito importantes.

A diplomacia presidencial e a reconstrução da imagem do país

Na ação diplomática, o governo FHC utilizou-se freqüentemente da figura do presidente, retomando formas cada vez mais utilizadas por outros Estados. No Brasil, no governo Collor de Mello, houve ensaios de diplomacia presidencial, tênues pelas dificuldades de consolidação que teve aquele governo. De certa forma, a diplomacia presidencial, aliada ao relativo sucesso do Plano Real, contribuiu para a reconstrução da imagem do Brasil, solidificando-o e tornando-a melhor perante inúmeros governos, incluindo os de países ricos e também as instituições multilaterais. De acordo com Genoíno (1999, p. 7), o governo FHC teve como

meta constante da sua política externa “refundar a credibilidade externa sobre a estabilidade interna”. Consolidando essa interpretação, Danese (1999, p. 7) afirma que, desde o início, o governo FHC buscou combinar, por um lado,

[...] maior poder nacional do país, graças à estabilização e aos atrativos representados pelas suas dimensões econômicas, incluindo sua participação no Mercosul, e pela abertura da sua economia; e, de outro, a vocação e a disposição pessoais do Presidente para protagonizar uma diplomacia presidencial no estilo hoje consagrado pelas melhores lideranças mundiais.

No entanto, essa melhora da nossa imagem no exterior representa apenas parcialmente o quadro pelo qual o país é visto pela opinião pública internacional, bastante influenciada pelas percepções existentes nos países ricos. Temas sensíveis, como direitos humanos, minorias, crianças, povos indígenas, criminalidade, meio ambiente, tráfico de drogas, constituem-se em fatores de deterioração da imagem brasileira, dificilmente compensados pelo ativismo governamental ou mesmo pela adequação aos padrões hegemônicos exigidos no campo da estabilidade macroeconômica. Não se trata de problemas diretamente atribuíveis à responsabilidade dos governos, generalizam-se em muitos países pobres, particularmente na América Latina, mas contribuem para enfraquecer a posição do país no mundo.

Entre os resultados das mudanças favoráveis ao Brasil nos mandatos de FHC podemos citar: a confiabilidade despertada pelo país no exterior, possibilitando a atração de investimentos externos diretos, significativamente importantes para o sucesso da estabilidade macroeconômica; o apoio de organismos multilaterais e de governos de países desenvolvidos em momentos de ameaça de crise financeira e econômica, como a crise cambial de 1999. Entretanto, tendências profundas, sobretudo as ligadas à debilidade do crescimento econômico no Brasil ao longo dos dois mandatos, com exceção do índice 4,4% alcançado em 2000 (cf. Intal, 2003, p. 7), limitaram a possibilidade de melhor utilização da política externa para alavancar os objetivos estratégicos, de caráter político e econômico. A participação do Brasil em alguns grandes debates internacionais, como o da tentativa de regulamentar fluxos financeiros internacionais de capitais voláteis, que contribuem para o desencadeamento de crises financeiras, refletiu as dificuldades de incidir na construção de uma agenda ainda não desejada por atores relevantes e de maior poder.

No governo FHC parece ter significativamente aumentado, provavelmente em sintonia com o que sucede em outros países, a ênfase das relações externas na agenda interna. As relações internacionais, por distintas razões, algumas relacionadas à crítica da política governamental, despertaram maior atenção e interesse por parte da sociedade e dos meios de comunicação. “Nunca antes associações empresariais, sindicatos, organizações não-governamentais, o Congresso Nacional, a opinião pública, em suma, haviam se engajado tanto no debate sobre as relações do Brasil com o mundo” (Silva, 2002, p. 302).

As relações com Estados Unidos e Argentina foram temas que preocuparam permanentemente o governo FHC, tendo sido dedicado intenso esforço para melhorá-las, o que nem sempre foi possível. O reconhecimento de uma imagem positiva do Brasil no exterior e especificamente do papel político e intelectual de FHC, feita em determinadas circunstâncias por governantes e estadistas como Jimmy Carter ou Tony Blair, aconteceu, por exemplo, em ocasião das reuniões de chefes de Estado e de governo em que se debateu a idéia da “Terceira Via”. Entretanto, isso não parece ter sido suficiente para alterar a visão negativa da opinião pública disseminada pelos países desenvolvidos.

Relações com os Estados Unidos e “autonomia pela integração”

A busca de melhores relações bilaterais com os Estados Unidos teve início no primeiro ano do mandato de FHC, em 1995, e chegou a alcançar resultados positivos ao superar contenciosos existentes há muito, alguns deles originados nos governos militares.

A política de estabilização macroeconômica foi um objetivo apreciado positivamente em Washington. No plano das relações internacionais, e especificamente das bilaterais, a adesão do Brasil ao MTCR (Missile Technology Control Regime – Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis) e a promessa do encaminhamento de adesão ao TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), concluída em 1998, assim como a ênfase em considerar importantes as relações construtivas com os Estados Unidos para os interesses do Brasil, foram fatores que alimentaram maior aproximação entre os dois países. Em 1995, FHC situava o significado dessa relação ao afirmar que “os Estados Unidos são nosso parceiro fundamental, por causa da posição central desse país” (*O Estado de S. Paulo*, 1995, A5).

A análise das relações com os Estados Unidos proporciona-nos maior compreensão do significado da renovação e da adaptação dos paradigmas da política exterior. A busca de melhores relações bilaterais foi acompanhada da ênfase na autonomia da atuação internacional do país e da afirmação de sua condição de *global player* e de *global trader*. Os conflitos ocorridos nos governos militares, as questões da dívida externa que tanto peso tiveram nos governos Figueiredo, Sarney e Collor de Mello, além de intensas disputas comerciais ou políticas *strictu sensu*, pareceram deixar de existir ou, ao menos, passaram a fazer parte dos conflitos ordinários das relações entre Estados. Ou seja, a opção pela “autonomia pela integração” proporcionaria maior aproximação sem alinhamento automático nem opções excludentes. Manter-se-ia a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos que, apesar de detentores de poder global e regional, teriam cerceada sua capacidade de ação pelo cenário internacional multipolar em emergência na década de 1990, que abriria novas possibilidades para uma nova inserção do Brasil (cf. Soares de Lima, 1999). Nos dois últimos anos de FHC, particularmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, a evolução das relações internacionais que parece distinguir o início do século XXI trouxe novas interrogações, exigindo, em certa medida, para a manutenção de boas relações bilaterais, uma maior intensidade de energia e, talvez, maiores riscos.

A política de FHC, direcionada a formas mais apropriadas de inserção do Brasil, levou em consideração a preponderância dos Estados Unidos. Daí o explícito reconhecimento da importância de boas relações com esse país, para garantir o espaço de autonomia do Brasil e para viabilizar o seu papel na América do Sul. Para o presidente, “Temos de manter boas relações com os Estados Unidos e ter capacidade de organizar o espaço sul-americano, o Mercosul” (Cardoso, 1996, p. A10). Esse é um entendimento geral, assumido por todos os governos nos diferentes países possuidores de política pragmática, que inclui as realidades existentes entre os dados do problema e não como objetivos a serem minimizados ou removidos. Em outros termos, a política cooperativa explicitou-se claramente no caso das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Boas relações bilaterais e “autonomia pela integração” com os Estados Unidos foram fatores considerados necessários para a ampliação do papel do Brasil no cenário internacional a partir do espaço sul-americano. Essa perspectiva nem sempre prevaleceu na ação diplomática do

país, mas se manifestou em outros períodos históricos, entre eles, na gestão de Rio Branco (cf. Bueno, 2003) e na de Aranha (cf. Vigevani, 1989). Segundo FHC, a prioridade para o Brasil era “a consolidação do Mercosul, que não é só o âmbito da integração realizável no curto prazo, mas também a plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional” (Cardoso, 1993, p. 9). Ao prevalecer a estratégia do regionalismo aberto, a “necessidade de mantermos sempre abertas as nossas opções” (*Idem, ibidem*) é um desdobramento lógico. O estreitamento das relações com os Estados Unidos tinha como pano de fundo “não [...] nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros” (*Idem, ibidem*). A elaboração de FHC em 1993, quando ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, contribuiu para balizar a ação presidencial nos seus dois mandatos.

A diretriz da atuação em diferentes foros foi implementada. A análise da atitude assumida, em seu primeiro mandato, diante da Alca serviu para verificar o peso dos constrangimentos externos implícitos a essa posição. De forma simplificada, pode-se afirmar que, após a Cúpula de Miami de dezembro de 1994, quando Cardoso acompanhou o então presidente em conclusão de mandato, Itamar Franco, a decisão de governo foi a de buscar protelar a Alca o máximo possível, política finalmente reformulada após a segunda cúpula da Alca, em abril de 1998, em Santiago do Chile. Ao longo das negociações, entre 1995 e 1998, a defesa do princípio da autonomia ganhou expressão pela lógica do protelamento, assim como a manutenção da prioridade do Mercosul, apesar das dificuldades crescentes neste bloco. Segundo FHC, a América do Sul deveria ser considerada “nosso espaço histórico-geográfico” (Cardoso, 1997, p. 4), portanto, “para o Brasil, o Mercosul é o peão, mas não basta: precisamos dessa integração mais ampla” (Cardoso 2000a, A11). Não se trata de um jogo em dois tabuleiros. Na percepção do governo brasileiro, diferentes negociações são complementares e não contrapostas. Porém, faz parte do comportamento do estadista, no entendimento do governo, saber desenhar diferentes cenários. Caso a Alca não fosse operacionalizada e caso as dificuldades no Mercosul persistissem, o tema de um espaço sul-americano voltaria a adquirir significado, como o havia sido na gestão de Celso Amorim no MRE na segunda fase do mandato de Itamar Franco. Não se trata de uma diminuição da importância das relações com os Estados Unidos, mas de melhorar a capacidade

negociadora, o poder de barganha no processo negociador hemisférico. Além disso, a “opção sul-americana” do Brasil poderia ser útil às aspirações brasileiras a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pois daria ao Brasil o reconhecimento como potência regional (cf. Soares de Lima, 1996, p. 152).

No segundo mandato FHC, a política brasileira em relação a Alca sofreu de forma mais direta o impacto dos constrangimentos. Após a cúpula de Santiago, apontavam-se, sobretudo no MRE, com respaldo da presidência, os riscos de isolamento, o que não era bem-vindo num contexto em que o mercado dos Estados Unidos representa um diferencial de fundamental importância, e não apenas para o Brasil. Nesse caso, a opção pela cooperação e a diretriz da “autonomia pela participação” acabaram fortalecendo a perspectiva da inserção mais ativa no processo negociador. A preocupação pela participação ativa nos debates sobre os regimes específicos que regeriam a Alca levou a uma atitude propositiva, com ganhos no sentido da inserção de itens e conceitos de interesse do Brasil e do Mercosul, como o *single undertaking*, mas sem poder mudar substantivamente a pauta em discussão, cujo arcabouço jurídico básico deixa espaço restrito para temas não adequados ao interesse norte-americano. Outros temas na pauta das relações com os Estados Unidos, como o tratamento a ser dado às patentes farmacêuticas no caso dos remédios genéricos, foram remetidos para a OMC, organismo no qual o Brasil pôde articular uma frente mais ampla em defesa das próprias posições. O pragmatismo e a busca de uma atitude cooperativa, sem abdicar da defesa de interesses, permitiram um razoável equilíbrio nessas relações, evitando-se perdas de maior importância, mesmo quando os ganhos não chegaram a alcançar os níveis desejados.

Mercosul e América do Sul

No governo FHC consolidou-se uma política brasileira voltada ao entorno geográfico, que se torna referência constante da ação externa. Isso poderia parecer simples, mas sabemos que, no passado, até o governo Sarney, a política regional não teve propriamente centralidade. A interpretação dada ao Mercosul, nisso coincidindo com os interesses do governo argentino nos mandatos de Menem, de regionalismo aberto, possibilitou ao Brasil, sem exclusivismo ou alinhamento, simultaneamente, aderir às normas e aos regimes internacionais de seu interesse e, ao mesmo tempo,

garantir a preservação de uma “reserva de autonomia” (Pinheiro, 1998, p. 61), que se objetivaria pelo espaço de manobra regional. A adesão a algumas normas e regimes significou, em certos casos, fortalecimento do *soft power* pelo retorno obtido de melhor imagem do país. Para Mello, a relação entre o universalismo e o regionalismo pode ser estabelecida da seguinte forma:

[...] o universalismo dos anos noventa se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração sub-regional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul (2000, p. 112).

A discussão sobre a área de livre comércio entre Mercosul e União Européia, a busca de parceiros estratégicos, como China e Índia, são temas que devem ser compreendidos conjuntamente com o reconhecimento do papel regional. Na opinião de Lampreia (1999, p. 12), “Embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil”. Particularmente no segundo mandato FHC, a preocupação pela manutenção de consenso mínimo entre os países do Mercosul foi importante, em vista das negociações da Alca e, depois da reunião de Brasília de agosto de 2000, para a busca de um espaço integrado da América do Sul.

Para o governo FHC, duas realizações sinalizavam favoravelmente a consolidação política do Mercosul:

- Adesão conjunta de Argentina e Brasil ao TNP, no contexto de um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), encerrando a fase em que o uso militar da energia nuclear permanecia como incógnita nas relações bilaterais e como ponto de preocupação na relação com outros países. Os dois governos comprometeram-se ao desenvolvimento da pesquisa nuclear apenas para fins pacíficos e controlados.
- Defesa da democracia nos episódios das crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001, atitude que em seguida levou à inserção da Cláusula Democrática no Mercosul. O significado da inserção no quadro regional de bens públicos internacionais (cf. Gama e Valadão, 2001) teria como corolário imediato a indução da estabilidade na região (cf. Silva, 2002, p. 316) e o fortalecimento das próprias posições na comu-

nidade internacional. Nessa mesma linha devem ser consideradas outras ações, como a contribuição para a solução do conflito fronteiro entre Peru e Equador; a defesa da democracia na Venezuela na crise de final de 2002, quando o governo de FHC atuou de forma coordenada com o governo de Lula da Silva a ser empossado.

Segundo Pinheiro (2000), a combinação entre uma política *grociana* no âmbito global com uma perspectiva universalista e cooperativa, em “consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional” (Cardoso, 2000b, p. 6), deve ser comparada com a política implementada regionalmente. Nesse último caso, o diferencial de poder parece ter sido utilizado para evitar formas de supranacionalidade, de modo a garantir autonomia diante de parceiros externos à região. Haveria a busca da maximização de benefícios, implicando em políticas diferenciadas, não homogêneas.

Durante o governo FHC, a América do Sul, não apenas pela consolidação do Mercosul como União Alfandegária incompleta, mas por outras ações, confirmou a centralidade para a política brasileira. Parece tratar-se de tendência não conjuntural, tendo sido uma política inaugurada por Sarney, com continuidade no governo Itamar Franco e nos dois mandatos de FHC. O governo atuou em relação à região com alguns sinais de relativa coordenação, ainda que não completa. Ministérios e empresas foram mobilizados, assim como o projeto de eixos estratégicos. No governo FHC consolidou-se o redirecionamento da matriz energética. Até o final dos anos de 1980, muito dependente das importações do Golfo Pérsico, sobretudo Arábia Saudita e Iraque. Na década de 1990, as importações voltaram-se particularmente à Argentina e à Venezuela. Grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos, foram concretizados. Ao mesmo tempo, as instituições regionais não se fortaleceram adequadamente, ao contrário, o Mercosul, a partir de 1998, acentuando-se em 1999, entrou em significativa crise. Dito de outro modo, a percepção de que a busca de objetivos no plano internacional implica custos, portanto ônus, não avançou significativamente na sociedade brasileira e no Estado durante o governo FHC. A desvalorização do Real em janeiro de 1999, apoiada pela imensa maioria no Brasil, teve conseqüências graves nos países vizinhos do Mercosul e associados, inclusive na Bolívia. Ainda que as razões das crises específicas tivessem diferentes origens, uma iniciativa brasileira que buscasse formas de com-

penção poderia ter tido resultados benéficos para as estratégias regionais. No plano político, pôde-se observar timidez em determinadas situações, como no caso da Colômbia. A não participação no grupo integrado pela ONU, pela União Européia e por alguns países latino-americanos que buscavam criar condições para um acordo por meio de negociações entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) limitou a presença brasileira.

Enfim, na percepção do governo FHC, o crescimento do papel do Brasil na região aumentava o poder de barganha extra-regional, mas houve dificuldades em aumentar proporcionalmente o esforço nacional dedicado à consolidação desse objetivo. Não se tratava apenas de dificuldades de governo, mas também de outras resistências internas, impostas por setores regionais e sociais temerosos de serem onerados por custos derivados da política de integração. Ademais, a liderança brasileira encontrava outras dificuldades, de princípio e pragmáticas. Particularmente para a Argentina, haveria sensibilidade nesse campo. Prevaleceu o entendimento de que se houvesse alguma preponderância, seria apenas a natural, originada da “força das coisas”, de uma população maior, de uma economia mais poderosa. Inversamente, a recusa de instâncias de supranacionalidade serviria para garantir, se necessário, autonomia em relação a outros países da região.

Ainda assim, a opção pelo fortalecimento do Mercosul e, no segundo mandato, o retorno com força da questão sul-americana, constituíram um pressuposto necessário para o equacionamento das relações com os Estados Unidos. As negociações da Alca evidenciaram a centralidade dos Estados Unidos para inúmeros países, centralidade não apenas comercial, mas estratégica, financeira, tecnológica e cultural. A preocupação demonstrada pelo governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata, sugeria patamares mais realistas para a política regional. Ainda assim, a idéia de interesses comuns, por haver certa identidade e uma visão semelhante da região, não se fortaleceu suficientemente a ponto de tornar o tema da integração o grande articulador de interesses, seja no Brasil seja nos países vizinhos.

OMC, Mercosul-União Européia e Alca

Na perspectiva da “autonomia pela integração”, no governo FHC prevaleceu a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das nego-

ciações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Européia e Alca. Houve uma clara orientação no sentido de “dar prioridade às negociações multilaterais sobre as bilaterais, por considerar aquelas as que ofereciam maiores possibilidades de êxito para uma nação com as características do Brasil” (Silva, 2002, p. 325). Entre as negociações, as desenvolvidas no quadro da OMC foram consideradas “o foro por excelência, e o que melhor atende a nossos interesses, no que tange à formulação de regras de regulamentação, no plano internacional, das atividades econômicas” (Lafer, 2001a, p. 231).

No entendimento do governo FHC, contando para isso com amplo respaldo político e social, a preferência justifica-se porque a OMC

[...] enseja coligações de geometria variável, em função da variedade dos temas tratados; por isso, no multilateralismo comercial não prevalecem “alinhamentos automáticos”. Na OMC, na formação destas coligações, não só os Estados Unidos têm peso. [Todos países têm e] possuem poder de iniciativa pela força da ação conjunta e, finalmente, a regra e a prática do consenso no processo decisório tem um componente de democratização que permeia a vida da organização (Lafer, 1998, pp. 14-15).

Por isso, trata-se de um objetivo do Brasil injetar vigor renovado na OMC (Lafer, 2002). Essas possibilidades não são automáticas, devem ser compreendidas, analisadas e canalizadas pelo Estado e pela sociedade brasileira em prol dos seus interesses. Isso exige esforço e recursos adequados. Essa política em diferentes casos levou a resultados claramente satisfatórios para o país.

A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que “protegeria contra abusos e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte” (Silva, 2002, p. 325). O principal recurso foi o mecanismo de solução de controvérsias, utilizado pelo governo e pelas empresas nos contenciosos comerciais. Na utilização desses instrumentos, o Brasil alcançou algumas vitórias, como a que houve em relação à gasolina, com decisão favorável ao país e desfavorável aos Estados Unidos.

A disputa talvez mais conhecida pela opinião pública, devido à sua importância, foi contra o Canadá, envolvendo as empresas Bombardier e Embraer. O fulcro do conflito, para o Canadá, eram os subsídios à fabrica-

ção das aeronaves brasileiras, que contrariariam as regras da OMC estabelecidas pelo Tratado de Marrakesh. Inversamente, o Brasil acusava a Bombardier do uso de métodos contrários às regras da OMC na comercialização de suas aeronaves. Depois de vários anos de litígio, ambos os países declararam-se satisfeitos com a arbitragem. A resolução adotada pela OMC implicou direito de retaliação de parte do Brasil com compensação de prejuízos, ao mesmo tempo recomendou-se a reestruturação do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), adequando-o às regras da própria OMC, conforme solicitou o Canadá.

Outro contencioso de grande relevância social, além de econômica, no qual o Brasil obteve saldo nitidamente favorável, foi a disputa entre o governo brasileiro e as grandes empresas farmacêuticas, especialmente norte-americanas, em que o governo exigia o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da Aids, por tratar-se de necessidade de grande relevância internacional e nacional, com fortes impactos para as populações. Utilizando o argumento de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro, o país legitimou sua demanda e obteve simpatia da maioria dos outros países, da ONU, particularmente da Organização Mundial da Saúde (OMS), e de organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas com os temas de saúde pública e de direito humanitário. Os Estados Unidos aceitaram o acordo, admitindo a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento. Segundo autoridades do Ministério da Saúde no governo FHC, a elaboração e a execução da estratégia vencedora foi claramente levada adiante por agências estatais envolvidas na questão. Independentemente da questão política e eleitoral conexa, visto ser o ministro da Saúde, José Serra, candidato à presidência nas eleições de 2002, essa experiência demonstra o papel que possui a articulação entre as agências na formulação e na implementação de aspectos da política exterior do país.

Ainda no quadro da OMC, pouco tempo depois do 11 de setembro de 2001, iniciou-se em Doha uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais, cujo ponto de partida seriam as questões não resolvidas e adiadas na Rodada Uruguai. A intervenção brasileira centrou-se, na década de 1990, na defesa da liberalização do comércio agrícola, visando ao desmonte de barreiras não alfandegárias e dos subsídios, como uma condição para o êxito da rodada.

No que tange às relações econômicas com a União Européia, a referência que temos do período FHC foi o acordo-quadro Mercosul/União

Européia. A realização em 1999, no Rio de Janeiro, da cúpula de chefes de Estado e de governo da União Européia e da América Latina deu novos contornos às negociações. Superadas as dificuldades internas, a União Européia em julho de 2001 fez novas propostas visando ao avanço das negociações. A oferta detalhada e abrangente para a liberalização comercial entre os blocos não foi bem recebida pelos países do Mercosul, não só em razão das crises políticas e econômicas vividas em 2001 e 2002, mas, sobretudo, por ser insatisfatória no ponto central para qualquer avanço: falta de maiores concessões no tocante aos produtos agrícolas.

A tentativa européia de acelerar a negociação de uma área de livre comércio em 2001 pode ser parcialmente explicada pela preocupação com a possível expansão da influência norte-americana, cuja política de reordenamento das relações econômicas internacionais por meio de uma miríade de acordos de livre comércio bilaterais poderia levar ao enfraquecimento do multilateralismo e, sobretudo, dificultar a posição da União como maior potência comercial do mundo contemporâneo. A Alca poderia ter conseqüências seja de cunho econômico, seja de cunho político para as relações entre a União Européia e o Mercosul. Para o Brasil, a relação com a União possuiu durante o governo FHC uma vertente estratégica que poderia ser utilizada como alternativa no caso de fracasso nas negociações com os Estados Unidos, além do reconhecimento de que a posição européia, diferentemente da norte-americana, sempre privilegiou a negociação bloco a bloco, o que interessava ao país.

A perspectiva da “autonomia pela integração” encontrou, nas negociações com a União Européia, diversos obstáculos que lhe impuseram limites. O governo FHC vislumbrava encontrar *partners* nos governos europeus com traços semelhantes de visão de mundo, mas as relações não frutificaram como o esperado. O compartilhamento de valores – democracia, direitos humanos, meio ambiente, *Welfare State*, multilateralismo – não foi suficiente para também compatibilizar interesses dos Estados e das sociedades, pois tais interesses, em inúmeras ocasiões, encontravam-se em posições contrapostas.

A parceria com a União Européia com vistas à harmonização de posições e ações nos foros internacionais poderia significar um incremento no poder do Brasil. “Um ‘eixo do bem’ euro-mercosulino teria um razoável peso político dentro da comunidade internacional, fechando o ‘triângulo atlântico’ e servindo de interface construtiva entre o *hegemon* norte-americano e o resto do planeta” (Gama e Valadão, 2001, p. 14). Para o

Brasil, isso poderia assegurar, de modo construtivo, sem romper a lógica da “autonomia pela integração”, a manutenção da possibilidade do multilateralismo na política internacional através do encaminhamento de regras e códigos de conduta globais, importantes para o estabelecimento, a implementação e a defesa de bens públicos internacionais. Segundo FHC, isso seria vantajoso para a boa condução da política externa, já que sozinho o Brasil não teria condições de propor (cf. Cardoso, 2001). Os fracos resultados nessa direção advieram, por um lado, da diversidade de interesses reais e, por outro, da alocação da Europa no sistema internacional pós-Guerra Fria. No caso europeu, a percepção negativa da opinião pública em relação aos países pobres, inclusive o Brasil, pesa no debilitamento de políticas mais favoráveis aos países do Mercosul. Algumas dificuldades do governo FHC para estreitar a relação com a União Européia decorreram da falta de reciprocidade desses países em abrirem suas economias ao Brasil e seus parceiros do Mercosul, como foi feito por estes nos anos de 1990, o que propiciou grandes investimentos, particularmente de espanhóis e portugueses. Para Cardoso, outro choque de liberalização, sem abertura nos países desenvolvidos, certamente dizimaria muitos setores econômicos no mundo em desenvolvimento, legando um passivo ainda mais negativo do que o existente hoje (cf. Cardoso, 2000b).

Isso ajuda a compreender por que para o governo FHC, de forma mais acabada no segundo mandato, a Alca surgiu sim como ameaça, mas também como oportunidade, opção e não destino como o Mercosul (cf. Lafer, 2001b). Para FHC, ao falar na Terceira Cúpula da Alca, em Québec, em abril de 2001,

[...] 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 compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguaí e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável (Cardoso, 2001, p. 3).

Não se trata de adesão não crítica, nem mesmo de adesão, mas de uma possibilidade desejável de melhorar a posição relativa do país. Trata-se de uma exigência que surgiu de um país que procura uma presença interna-

cional relevante capaz de incidir na ordem mundial e, sobretudo, de influenciar nas regras e nas decisões que pesarão sobre o próprio destino, num meio assimétrico, por vezes inóspito. Ao mesmo tempo, elementos estruturais, ligados a tendências históricas, como o debilitamento da posição do Brasil e da América do Sul na economia mundial, acabam por ter peso negativo na capacidade negociadora.

Relações com outros parceiros estratégicos

O governo FHC buscou estabelecer relações intensas ou privilegiadas com outros Estados, considerados estratégicos ou importantes por diferentes motivos. Assim exerceu concretamente o universalismo, buscando defender os interesses do país. Entre os países aos quais o Brasil dedicou particular atenção, em distintas dimensões e com intensidade diversificada, estão China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), Cuba e México.

As relações com a China tiveram incremento expressivo, crescendo em importância nos oito anos de FHC e alcançando em 2002 a significativa posição de segundo *partner* comercial do Brasil. O significado desse desenvolvimento é abrangente, não apenas econômico, mas político e estratégico. Essa relação, do ponto de vista brasileiro, concretiza as idéias de universalismo, *global player* e *global trader*. O Brasil apresenta-se como interlocutor global, buscando maximizar vantagens em diferentes áreas, não apenas no comércio, mas também na área de ciência e tecnologia. Ganhou destaque nessa relação a cooperação bilateral no desenvolvimento de tecnologia de satélites. As relações diplomáticas foram consolidadas. FHC viajou à China e recebeu duas vezes Jian Zemin. Na viagem ao Brasil do presidente chinês, em meio à crise do contencioso sino-americano provocado pela invasão do espaço aéreo chinês por um avião dos Estados Unidos, o governo de Washington solicitou a intervenção brasileira para facilitar uma solução. O Brasil manifestou claramente seu apoio, sendo um dos primeiros a fazê-lo, à entrada da China na OMC, e as negociações desenvolveram-se no sentido de adaptar as preferências bilaterais às regras da organização, o que implicou concessões recíprocas entre China e Brasil. Em Genebra, houve esboços de coordenação de políticas na organização, visto o parcial paralelismo de interesses decorrentes de algumas características comuns, como a existência em ambos os países de amplos mercados consumidores, e por serem os dois receptores de grandes fluxos

de investimentos externos diretos. As diferentes inserções na economia internacional não permitiu, porém, uma coordenação consistente.

As exportações brasileiras para a China duplicaram durante os mandatos de FHC. O protocolo de cooperação para pesquisa espacial, no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982, rendeu seus primeiros frutos quando pôs em órbita o primeiro satélite sino-brasileiro *Cebris* de uma série de quatro, produzindo conhecimento e riqueza para os dois países. Feiras de negócios de empresas brasileiras foram realizadas na China e vice-versa.

No caso da Índia, algumas importantes coincidências nas posições internacionais, nos campos político e comercial, expressas em fóruns multilaterais indicavam a potencialidade nas relações. Entretanto, nos oito anos de FHC não se traduziram em resultados concretos, apesar do interesse manifestado. O desenvolvimento do intercâmbio foi pífio, numa demonstração das dificuldades objetivas na relação entre países em desenvolvimento, onde a não complementaridade e as dimensões da economia constroem o fortalecimento de possibilidades desejadas de cooperação.

Nas relações com a Rússia, deve-se assinalar um aumento substancial do intercâmbio comercial na década de 1990, ainda que pequeno diante da totalidade dos fluxos dos dois países. Da parte brasileira aumentaram substancialmente as exportações de *commodities* agrícolas, principalmente as ligadas ao setor alimentar.

A estagnação japonesa refletiu-se nas relações bilaterais, econômicas e políticas. O Japão que havia surgido nos anos de 1980 como grande potência emergente, na década de 1990 teve parcialmente reduzida sua importância na cena internacional, com reflexos na política brasileira. Do ponto de vista econômico, mantendo-se o Japão como grande mercado e potência industrial, para o Brasil continuou relevante como possível investidor e como país com potencial de cooperação em projetos necessários ao desenvolvimento. O equilíbrio macroeconômico e a estabilidade alcançada no governo FHC transmitiram alguma confiança às empresas japonesas, que passaram a desenvolver em parceria com o Brasil novos projetos, com destaque para a área de meio ambiente, no desenvolvimento de combustível ecologicamente correto, na área sucro-alcooleira, para o setor automobilístico. Cooperação dirigida à área social e de infra-estrutura, como saneamento básico, pôde ser concretizada, além de alocação de recursos, em alguns casos a fundo perdido, para hospitais, escolas, viabilização de projetos municipais etc. Muito importante nas relações bilate-

rais tem sido a migração temporária ou permanente para o Japão de nipo-brasileiros, constituindo-se no terceiro maior contingente de brasileiros no exterior, e como consequência aumentou as remessas de dinheiro para suas famílias no Brasil.

As relações com Portugal foram marcadas pelos investimentos realizados na compra de empresas estatais brasileiras privatizadas. Nos dois mandatos de FHC, apesar do quase permanente baixo perfil da representação diplomática em Lisboa, aumentou o papel brasileiro entre os países presentes na CPLP. Foi retomada a relação com os países africanos de língua portuguesa, ainda que no conjunto da política africana o Brasil tenha permanecido em segundo plano. O envio a Angola, para missão de *peace making*, da maior força brasileira no exterior incentivou uma retomada do interesse de empresas brasileiras pelo país. Importante, pelo impacto político e simbólico alcançado foi a decisão de enviar um pequeno contingente de forças de paz para Timor Leste. No segundo mandato de FHC, o relativo sucesso da política brasileira de controle da Aids permitiu o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, implementando-se ações na área de combate à Aids e para o treinamento de pessoal em saúde pública em países africanos (cf. Silva, 2002).

O fim do *apartheid* na África do Sul viabilizou o estreitamento de relações, formalizadas por meio de um acordo-quadro entre este país e o Mercosul. Também nesse caso, apesar do reconhecimento de parte do Brasil e do Mercosul do papel internacional e africano daquele país, estrangulamentos econômicos e sistemas não complementares dificultaram o aprofundamento das relações.

Na Nigéria, o interesse brasileiro voltou-se particularmente para a prospecção e a importação de petróleo, com participação da Petrobrás.

As relações com Cuba mantiveram-se estáveis. O governo FHC foi crítico constante da posição norte-americana de embargo econômico, apoiando a reinserção cubana na comunidade hemisférica. O governo brasileiro, quando houve ocasião, incentivou o governo cubano a respeitar os direitos humanos e democráticos, sem maiores estremecimentos. As relações econômicas e comerciais mantiveram-se estagnadas, havendo acordos nas áreas médica, agrícola, turismo e intercâmbio acadêmico e profissional.

As relações com o México ao longo da maior parte do período FHC sofreram o impacto da adesão do país ao Nafta (North America Free Trade

Agreement [Acordo de Livre Comércio da América do Norte]). Em algumas negociações, particularmente nas da Alca, as posições dos dois países não tiveram convergência, sendo extremamente diferentes os pontos de partida, pelo fato de ter o México o objetivo implícito da manutenção de suas preferências no acesso ao mercado dos Estados Unidos. No segundo mandato de FHC, o crescimento econômico mexicano e seu alto potencial no comércio exterior, combinado ao aguçamento da crise do Mercosul, levaram empresas brasileiras, particularmente as multinacionais do setor automotivo, à busca desse mercado. Dessa forma, a partir de 2000, as relações comerciais bilaterais passaram a ter um desenvolvimento notável .

Conclusão

Uma interrogação de grande relevância que surge ao analisar o período FHC refere-se às condições estruturais nas quais a política de “autonomia pela integração” pôde produzir resultados favoráveis ao país. Observada em perspectiva de longo prazo, a década de 1990 e particularmente os oito anos de governo FHC não foram suficientes para impedir sinais de deterioração da posição internacional da América do Sul e também do Brasil, expressa nas baixas taxas de crescimento, com conseqüências evidentes no papel desses países na economia mundial. Deve-se atribuir ao governo FHC, como buscamos analisar, um esforço no sentido de atenuar essa tendência. Vimos também que para a deterioração da posição internacional contribuíram valores reais e simbólicos que prevalecem na opinião pública dos países ricos, os quais, por sua vez, se difundem para outras regiões. Um exemplo foi a preocupação do governo FHC em evitar a inclusão de temas relativos a direitos trabalhistas e sociais e à proteção ambiental nas negociações da OMC, na tentativa de contrarrestar essa influência de valores. Alguns dos êxitos da diplomacia brasileira estiveram relacionados com a existência parcial de um ambiente internacional cooperativo, com prevalência da interdependência, em que a possibilidade de utilização de foros multilaterais pareceu real. Uma das facetas da administração Clinton, que coincidiu com seis anos do mandato FHC, de 1995 a 2000, pareceu ser a da construção de regras e instituições multilaterais, ainda que em meio a negociações extremamente duras, nas quais os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação. As dificuldades das negociações da Alca derivaram desses constrangimentos, nunca abandonados pelos negociadores norte-americanos.

O governo George W. Bush, a partir de janeiro de 2001, em alguma medida modificou o quadro conceitual das relações internacionais, trazendo novas dificuldades práticas e teóricas para todos os países, inclusive para o governo FHC. A nova ênfase no unilateralismo, focado nas questões de segurança, ênfase acentuada no pós-11 de setembro, trouxe novas hipotecas sobre o conceito de “autonomia pela integração”. Em princípio não ficou invalidado o conceito, mas certamente ele se revestiu de novas características, o que implicou níveis surpreendentemente mais elevados de capacidade negociadora, de articulação internacional e, eventualmente, o encontro de novos caminhos para contornar possíveis momentos de ruptura e de inexistência de integração e cooperação. O governo FHC esteve preocupado com isso, insistiu nas relações com China, Índia e África do Sul, buscou equilibrar o diálogo com os Estados Unidos no quadro das negociações da Alca e fora dela por meio do diálogo entre Mercosul e União Européia.

Na gestão Lafer no MRE, de 2001 a 2002, sob o peso dos acontecimentos, foi atenuada a idéia da “autonomia pela integração” devido a mudanças sistêmicas, emergindo, sem que aquela desaparecesse, a idéia de “arrumar a casa” por meio da execução de uma “diplomacia do concreto” (Lafer, 2002). A saída do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) do MRE e do embaixador José Maurício Bustani da Organização para a Proscrição de Armas Químicas, após o questionamento norte-americano, foi, na perspectiva do governo, uma tentativa de manutenção da hierarquia – no primeiro caso – e, sobretudo, uma sinalização por parte do Brasil de que o interesse por relações internacionais cooperativas, especificamente com os Estados Unidos, se manteria, num momento em que essa possibilidade parecia se deteriorar em razão das mudanças ocorridas no conjunto do sistema internacional, originadas em boa parte nos próprios Estados Unidos.

Os dois mandatos de FHC fortaleceram a presença do Brasil em algumas das grandes discussões internacionais, tendo sido importante para isso a moderada gestão da chamada diplomacia presidencial. Diversos foram os constrangimentos externos e as debilidades internas, apontados neste artigo, para que essa presença ganhasse maior densidade.

Na busca de um balanço, de uma análise custo/benefício, sempre difícil, podemos sugerir que os ganhos da “autonomia pela integração”, decorrentes da adesão ao *mainstream* internacional, superaríamos os custos derivados da “autonomia pela distância” se o país estivesse internamente

preparado para colher os frutos da mudança. O debilitamento do Estado acabou por minar essa capacidade. O vigor em algumas negociações, como vimos no caso dos painéis da OMC, levou a resultados favoráveis. A adesão a normas e regimes não teve como contrapartida uma adequação interna que viabilizasse sua utilização em benefício próprio, do mesmo modo, nem sempre foi interpretada de maneira a favorecer a geração interna de políticas de desenvolvimento e políticas industriais.

Na fase final do governo, a questão da formação de recursos humanos buscou ser superada por meio de ações específicas, inclusive do MRE. A adesão ao *mainstream* internacional, a participação intensa nas negociações e o perfil que o governo procurou manter mostraram a exigência dessa formação. A tentativa de solução encontrou caminhos específicos, como as modificações no exame de ingresso ao Instituto Rio Branco, visando à seleção de pessoal apto ao papel de negociador. Algumas mudanças institucionais na estrutura do ministério foram feitas. A consolidação do MRE como epicentro das negociações comerciais internacionais no início do primeiro mandato de FHC trouxe com mais força a necessidade de atualização e a aquisição de um nível elevado de especialização. Houve maior entrosamento com outros ministérios, mais integração de professores universitários com preparação especializada, de escritórios, de empresas, de sindicatos e de ONGs, ainda que não alcançando o nível necessário. “Aptidão negociadora; assiduidade; pontualidade; representação efetiva e a capacidade de relacionamento social [...] significa[m] dispêndio de recursos” (Costa, 2002, p. 13), nem sempre disponíveis.

A política externa brasileira durante o governo FHC contribuiu para posicionar o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais. Melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro. Consolidou-se a conduta pacífica do país, respeitado por suas posições construtivas. No entanto, a debilidade na capacidade de promover o desenvolvimento e, portanto, a continuação de uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes. A imagem negativa que a opinião pública dos países ricos tem dos países pobres, assim como os problemas internos que nos atingem especificamente, contribuiriam para dificultar a maximização de vantagens. Na América Latina, a busca de protagonizar um papel mais relevante acabou enfraquecida pelos próprios constrangimentos internos.

Referências Bibliográficas

- ABDENUR, Roberto. (1994), “A política externa brasileira e o ‘sentimento de exclusão’”. In: FONSECA JR., Gelson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 1.
- ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. (1982), *Araújo Castro*. Brasília, Editora da UnB.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (1993), *A inserção internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1996), *Pronunciamentos do Presidente da República, 1995*. Brasília.
- BUENO, Clodoaldo. (2003), *Política externa da Primeira República: os anos do apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo, Paz e Terra.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1993), “Política externa: fatos e perspectivas”. *Política Externa*, 2 (1), jun., São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (1996), “FH fala das aspirações brasileiras”. *O Estado de S. Paulo*, 1 set., p. A10.
- _____. (1997), “Entrevista com Brasílio Sallum Jr.: Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro”. *Lua Nova*, 39, São Paulo.
- _____. (2000a), “FHC propõe eixos estratégicos para o país”. *O Estado de S. Paulo*, 30 jan., p. A11.
- _____. (2000b), “Palestra do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri)”. Rio de Janeiro, 14 set. Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2929.pdf>.
- _____. (2001), “Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Québec, Canadá, 20 abr.
- COSTA, Roberto Teixeira da. (2002), “Política externa – Brasil 2001: ponto de inflexão”. *Carta Internacional*, 107-108.
- DANESE, Sérgio. (1999), *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- FONSECA JR., Gelson. (1998), *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Paz e Terra.
- GAMA, Alfredo da & VALADÃO, Abreu. (2001), *A autonomia pela responsabilidade*. Paris (mimeo).
- GENOÍNO, José. (1999), “O declínio da diplomacia presidencial”. *Carta Internacional*, 71. Disponível em <http://143.107.80.37/nupri/carta717.htm>.
- INTAL – INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. (2003), “Informe Mercosul: período 2001 – 2002”. *Informe Mercosul*, ano 7 (8), Buenos Aires, Intal/BID.

- KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. (1989), *Power and interdependence*. Boston, Scott, Foresman and Company.
- LAFER, Celso. (1993), “Política externa brasileira: três momentos”. *Série Papers da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung*, 4.
- _____. (1998), *A OMC e a regulação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- _____. (2001a), *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva.
- _____. (2001b), “Alca não é destino, é opção”. *O Estado de S. Paulo*, 3 mar., p. A7.
- _____. (2001c), “Discurso pronunciado em sua posse como ministro de Relações Exteriores brasileiro”. Brasília, 29 jan.
- _____. (2002), *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*. Brasília, Funag/ Ipri, 2 vols.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. (1995), “A política externa do governo Fernando Henrique”. *Jornal do Brasil*, 8 jan., p. 11.
- _____. (1997), “O consenso brasileiro em torno da Alca”. *Política Externa*, 5 (4), 6 (1), mar.-ago.
- _____. (1999), *Diplomacia brasileira*. Rio de Janeiro, Lacerda Editora.
- _____. (2001), “Discurso de despedida e passagem de cargo de ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer”. Brasília, 29 jan. Disponível em http://www.radio bras.gov.br/integras/01/integra_2901_6.htm.
- MELLO, Flavia de Campos. (2000), *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- O ESTADO DE S. PAULO*. (1995), “EUA são o parceiro fundamental, diz FHC”, 24 set., p. A5.
- PINHEIRO, Leticia. (1998), “1997: O ano que não terminou”. *Carta Internacional*, 59, jan., São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo.
- _____. (2000), “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. *Contexto Internacional*, 22 (2): 305-335, jul./dez., Rio de Janeiro.
- SILVA, Carlos Eduardo Lins da. (2002), “Política e comércio exterior”. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens. *A era FHC: um balanço*, São Paulo, Cultura.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. (1996), “Política doméstica determina atuação diplomática”. *Carta Internacional*, 35, jan., São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo.

- _____. (1999), "Brazil's alternative vision". In: MACE, Gordon & BÉRANGER, Louis (orgs.). *The Americas in transition*, Boulder/Londres, Lynne Rienner.
- VIGEVANI, Tullo. (1989), *Questão nacional e política exterior – um estudo de caso: formulação da política internacional do Brasil e motivações da Força Expedicionária Brasileira*. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Resumo

Durante o governo FHC buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo essa agenda, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino e resolver seus problemas com uma adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial. No entanto, essa política de integração, adesão e participação não foi plenamente acompanhada de tomadas de posições que implicassem responsabilidades práticas, em virtude de debilidades estruturais. As responsabilidades teriam como função preparar tanto o governo como a sociedade civil para uma inserção internacional de perfil mais elevado no pós-Guerra Fria. Os ganhos ocorridos nos governos FHC não foram suficientes para alterar significativamente o peso brasileiro no contexto mundial.

Palavras-chaves: Governo Fernando Henrique Cardoso; Política externa do Brasil; Autonomia pela integração; Multilateralismo.

Abstract

During the FHC government there was an attempt to substitute the reactive Brazilian foreign policy agenda, dominated by the logic of autonomy via distance, by a new proactive international agenda, determined by the logic of autonomy through integration. According to this agenda, the country should increase its power over the control of its destiny and sort out its problems by actively adhering to the elaboration of norms and guidelines for the conduct of the administration of global order. However, this integration, adhesion and participation policy was not fully followed up by the taking of standpoints that implied practical responsibilities because of structural disabilities. The responsibilities would prepare both government and civil society for an international insertion at a higher level, in the post-Cold War era. The gains achieved during the FHC terms in office were not sufficient to significantly alter the Brazilian position within the world context.

Key words: Fernando Henrique Cardoso' government; Brazilian foreign policy; Autonomy through integration; Multilateralism.

Tullo Vigevani é professor da Unesp na área de Ciência Política e, juntamente com Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra, é pesquisador do Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.