

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

**SARA BASILIO DE TOLEDO**

**DEPENDÊNCIA E GLOBALIZAÇÃO: O PENSAMENTO DE FHC EM POLÍTICA  
INTERNACIONAL**

**SÃO PAULO – SP**

**2019**

**SARA BASILIO DE TOLEDO**

**DEPENDÊNCIA E GLOBALIZAÇÃO: O PENSAMENTO DE FHC EM POLÍTICA  
INTERNACIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa Brasileira”.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

**SÃO PAULO – SP**

**2019**

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Toledo, Sara Basilio de.

T649 Dependência e globalização : o pensamento de FHC em política internacional / Sara Basilio de Toledo. – São Paulo, 2019.  
245 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Marco Aurélio Nogueira.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. Brasil – Relações exteriores – Séc. XX. 2. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI. 3. Cardoso, Fernando Henrique – 1931. 4. Globalização – Aspectos políticos. 5. Relações internacionais. I. Título.

CDD 327.81

*Aos meus pais e avós.*

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Agradeço à minha família, pelo apoio constante. Aos meus pais, Nelson Toledo e Alda Toledo, parceiros irresolutos e maiores apoiadores nessa empreitada. Meu muito obrigada pela confiança e incentivo.

Aos amigos do San Tiago Dantas, Daniel Rei Coronato, Renato Xavier e Vanessa Capistrano, pela amizade, risadas e apoio constante. Às amigas e irmãs de coração, Letícia Monteiro, Valquíria Kelly Braga, Daniela Novelli e Nataly Moura, meu muito obrigada pela disposição e carinho.

Ao professor Shiguenoli Miyamoto, pelos aconselhamentos essenciais ao meu trabalho, seja no mestrado ou no doutorado. Além de análises extremamente lúcidas e perspicazes, demonstrou sempre muita atenção e uma humildade encantadora.

Ao professor Tullo Vigevani, pela disposição. Ao professor Feliciano de Sá Guimarães, pelo incentivo, indicações e conselhos enriquecedores.

À coordenação do Programa, Samuel Alves e Suzeley Kalil Mathias. Às funcionárias do Programa San Tiago Dantas pelo auxílio constante: Giovana, Isabela e especialmente à Graziela, pela agilidade e disposição em sempre ajudar.

Ao NEAI e aos colegas que também se dedicaram na empreitada de construí-lo, sobretudo ao meu orientador, Marco Aurélio Nogueira. A ele, meu agradecimento especial, pela confiança que muito me incentivou. Sou grata pela ternura, disposição, paciência e incentivo. Apenas um obrigada não seria suficiente para expressar tamanha gratidão e carinho.

*“A utopia do futuro é a emergência da humanidade, como sujeito de uma ordem verdadeiramente global”*

*Fernando Henrique Cardoso.*

## RESUMO

O trabalho objetiva apreender o pensamento de política internacional de Fernando Henrique Cardoso e as possíveis estratégias de inserção internacional do Brasil diante da leitura cardosiana da configuração e dinâmica do Sistema Internacional. Intenta-se descrever, analisar e identificar a composição teórico-metodológica e as premissas epistemológicas utilizadas por Cardoso na análise da política internacional e, adicionalmente, apreender de que maneira suas visões contribuíram em seus posicionamentos políticos durante o período em que esteve à frente do Executivo Federal, a partir da passagem pelo Itamaraty, como Ministro das Relações Exteriores (1993-2002). Nesse sentido, buscou-se investigar a Política Externa de FHC, a fim de extrair e verificar os padrões conceituais que orientaram suas decisões durante a quadra histórica demarcada. Além de constatar possíveis rupturas e/ou continuidades em seu pensamento, considerando a trajetória cardosiana como intelectual expressivo e personagem político central na transição democrática brasileira, interessa-nos constatar até que ponto o legado do pensamento de Cardoso desenvolvido nos anos sessenta pode ser constatado em seu pensamento de política internacional posterior, já nos anos noventa, com a intensificação dos processos de globalização, diante de um cenário internacional em transição demarcado pelo fim da Guerra Fria e da ordem internacional bipolar. O tema da globalização inseriu-se como o centro das preocupações cardosiana durante os anos noventa, vetor do modelo de inserção internacional brasileiro por ele proposto. Optou-se, metodologicamente, por fontes primárias e pela análise imanente dos materiais analisados. Por fim, buscou-se acomodar as elucubrações conceituais de política internacional de FHC à luz de perspectivas teóricas próprias do universo das Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** Fernando Henrique Cardoso. Política Internacional. Política Externa Brasileira. Pensamento Político. Teoria da Dependência. Globalização

## ABSTRACT

This paper aims to apprehend Fernando Henrique Cardoso's thoughts on international politics and the potential strategies for Brazil's international insertion in face of the Cardosian reading of the configuration and dynamics of the International System. It is intended to describe, analyze and identify the theoretical-methodological composition and the epistemological premises used by Cardoso in the analysis of international politics and, additionally, to understand how his views contributed to his political positions during the period in which he was in charge of the Executive Federal Government, following his visit to Itamaraty, as Minister of Foreign Affairs (1993-2002). In this sense, we sought to investigate FHC's Foreign Policy to extract and verify the conceptual patterns that guided its decisions during the demarcated historical court. Besides remarking possible ruptures and /or continuities in his thinking, considering the Cardosian trajectory as an expressive intellectual and central political character in the Brazilian democratic transition, we are interested in understanding to what degree the legacy of Cardoso's thoughts developed in the sixties can be found in his thought of later international politics, already in the nineties, with the intensification of the processes of globalization, in face of an international scenario of transition demarcated by the end of the Cold War and the bipolar international order. The theme of globalization was inserted as the center of the Cardosian concerns during the nineties, a vector of the Brazilian international insertion model proposed by him. Methodologically, primary sources and immanent analysis of the analyzed materials were chosen. Finally, we sought to accommodate the conceptual clarifications of FHC's international politics in light of the theoretical perspectives customary to the universe of International Relations.

**Keywords:** Fernando Henrique Cardoso. International Politics. Brazilian Foreign Policy. Political Thinking. Dependency Theory. Globalization.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo comprender el pensamiento de Fernando Henrique Cardoso sobre la política internacional y las posibles estrategias de inserción internacional de Brasil frente a la lectura cardosiana de la configuración y la dinámica del Sistema Internacional. Su objetivo es describir, analizar e identificar la composición teórico-metodológica y las premisas epistemológicas utilizadas por Cardoso en el análisis de la política internacional y, además, comprender cómo sus puntos de vista contribuyeron a sus posiciones políticas durante el período en el que estuvo a cargo del Ejecutivo. Gobierno Federal, luego de su visita a Itamaraty, como Ministro de Relaciones Exteriores (1993-2002). En este sentido, buscamos investigar la Política Exterior de FHC para extraer y verificar los patrones conceptuales que guiaron sus decisiones durante la corte histórica demarcada. Además de señalar posibles rupturas y / o continuidades en su pensamiento, considerando la trayectoria cardosiana como un carácter político intelectual y central expresivo en la transición democrática brasileña, nos interesa ver hasta qué punto el legado del pensamiento de Cardoso desarrollado en los años sesenta se puede encontrar en su pensamiento de la política internacional posterior, ya en los años noventa, con la intensificación de los procesos de globalización, frente a un escenario internacional de transición marcado por el fin de la Guerra Fría y el orden internacional bipolar. El tema de la globalización se insertó como el centro de las preocupaciones cardosianas durante los años noventa, vector del modelo de inserción internacional brasileño propuesto por él. Metodológicamente, se eligieron las fuentes primarias y el análisis inmanente de los materiales analizados. Finalmente, buscamos acomodar las aclaraciones conceptuales de la política internacional de FHC a la luz de las perspectivas teóricas propias del universo de las Relaciones Internacionales.

**Palabras clave:** Fernando Henrique Cardoso. Política internacional. Política exterior brasileña. Pensamiento político. Globalización. Teoría de la Dependência.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ABACC** - Agência brasileiro-argentina de contabilidade e controle de materiais nucleares

**ALADI** - Associação Latino-Americana de Integração

**ALCA** – Área de Livre comércio entre as Américas

**ALCSA** - Área de Livre Comércio Sul-Americana

**Cebrap** – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

**CEE** - Comunidade Econômica Europeia

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina

**CIA** – Central Intelligence Agency

**CIDH** - Comissão Interamericana de Direito Humanos

**CINDACTA** - Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo

**CSONU** – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

**DDAL** – Dependência e Desenvolvimento na América Latina

**ESCA** – Engenharia de Sistemas de Controle e Automação S.A

**GAAT** - General Agreement on Tariffs and Trade

**ILAC** - Iniciativa Latino-Americana e Caribenha

**ISEB** – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

**ISI** – Industrialização por Substituição de Importações

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**MTCR** - Missile Technology Control Regime

**OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte

**PDN** – Política de Defesa Nacional

**PDVSA** – Petróleos de Venezuela S.A

**PNDH** - Programa Nacional de Direitos Humanos

**SAE** - Secretaria de Assuntos Estratégicos

**SIVAM** – Sistema de Vigilância da Amazônia

**TD** – Teoria da Dependência

**TPI** – Tribunal Penal Internacional

**UE** – União Europeia

## LISTA DE IMAGENS

<b>IMAGEM 1</b>	Gráfico – Inflação anual medida pelo IPCA no mês de dezembro (1981-1999)	90
<b>IMAGEM 2</b>	O presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, a primeira-dama norte-americana, Hillary Clinton, o presidente americano Bill Clinton e a primeira-dama brasileira Ruth Cardoso participam de jantar de gala na Casa Branca durante visita de Estado, em 1995	144
<b>IMAGEM 3</b>	Fidel Castro e o presidente Fernando Henrique Cardoso, durante Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia	136
<b>IMAGEM 4</b>	FHC e Ruth Cardoso realizam a primeira visita de Estado de um governante brasileiro ao Vaticano, conhecem o Papa João Paulo II	191
<b>IMAGEM 5</b>	Níveis de análise em Relações Internacionais	200

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b>	Planos de Estabilização (1979-1991)	85
<b>TABELA 2</b>	Programa de estabilização de Fernando Henrique Cardoso	89
<b>TABELA 3</b>	Principais políticas governamentais internas adotadas na área de Direitos Humanos (1995-2002)	167
<b>TABELA 4</b>	Tratados Internacionais de Direitos Humanos no âmbito do Sistema Protetivo Universal e Regional	168

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>TEORIA DA DEPENDÊNCIA E SISTEMA INTERNACIONAL</b>	<b>20</b>
2.1	O sociólogo: trajetória intelectual e o encontro com as Relações Internacionais	24
2.2	A Teoria da Dependência e a análise do ordenamento internacional	31
2.2.1	A crítica cepalina e a posição de Cardoso	37
2.2.2	Mudança no capitalismo mundial e a inserção dos países latino-americanos	42
2.2.3	A Teoria da Dependência	47
2.2.4	Política Internacional, dependência e desenvolvimento	62
2.3	Transição democrática e o PSDB	67
<b>3</b>	<b>DA CHANCELARIA À PRESIDÊNCIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS</b>	<b>74</b>
3.1	Um chanceler	75
3.2	A Política Internacional do Plano Real	84
3.3	Globalização	91
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO</b>	<b>104</b>
4.1	Política internacional no mundo em transição	107
4.1.1	Os custos internos de adaptação do Estado brasileiro à reforma do estado	113
4.2	As relações hemisféricas: Integração regional e liderança brasileira no entorno regional	118
4.2.1	Cuba	133
4.2.2	O Brasil na resolução do litígio entre Peru e Equador	137
4.2.3	A relação com os Estados Unidos	139
4.2.3.1	Segurança e Defesa Nacional	142
4.2.3.1.2	O caso do SIVAM	148
4.2.3.2	Política comercial e a ALCA	157
4.3	Direitos humanos e meio ambiente	164
4.4	Crise Internacional	172
4.5	As relações extra-hemisféricas: Europa, Ásia e África	186
4.5.1	Europa	186
4.5.2	China, Índia e Malásia	192
<b>5</b>	<b>POLÍTICA INTERNACIONAL EM FHC</b>	<b>199</b>
5.1	Observações metodológicas	199

5.2	Ordem internacional e os desafios de uma Potência Média	201
5.2	Globalização e inserção internacional de uma Potência Média	202
5.3.1	Uma Potência Média	208
5.4	A política externa de FHC à luz das premissas teóricas da Escola Inglesa e do <i>soft power</i>	211
5.4.1	O <i>soft power</i> na diplomacia FHC	213
5.4.2	O legado da Escola Inglesa na tradição diplomática da chancelaria FHC...	217
5.5	O pensamento de FHC em política internacional	221
<b>6</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>226</b>
<b>7</b>	<b>Referências</b>	<b>231</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o pensamento em política internacional e as estratégias de inserção internacional do Brasil na visão de Fernando Henrique Cardoso. Busca-se, por um lado, identificar, descrever e analisar o centro nevrálgico do pensamento cardosiano de política internacional e, por outro, apreender de que maneira suas concepções orientaram sua atuação durante sua passagem à frente do Executivo Federal, seja como Ministro das Relações Exteriores ou presidente da República (1993-2002).

Tendo como fio condutor as análises desenvolvidas no âmbito da Teoria da Dependência (TD), nos anos 60-70, busca-se extrair seu substrato teórico e suas premissas conceituais a fim de identificar se houve continuidade ou ruptura com este padrão de pensamento durante a presidência, já em um contexto distinto no qual a globalização impunha novas demandas ao sistema internacional.

Tal escolha deriva do fato de FHC, durante seus governos, ter inserido o tema da globalização na pauta do dia, configurando a espinha dorsal das estratégias de política externa manifestadas não só nos discursos, mas na expressiva produção intelectual dos anos noventa do então presidente, que mesmo sob o mandato à frente do Executivo Federal dedicou-se à produção intelectual-acadêmica e preocupou-se em localizar as justificativas que permeavam suas decisões, incluindo as relativas à política externa, por diversos meios de comunicação e canais institucionais: à sociedade civil, através de entrevistas, discursos oficiais e artigos em periódicos nacionais; e ao público especializado, através de publicações científicas e de vasta produção bibliográfica, incluindo os Diários da Presidência<sup>1</sup>. Estes últimos, transcritos a partir de gravações periódicas feitas por Cardoso, geralmente semanais.

Desse modo, o caminho metodológico da pesquisa foi traçado prioritariamente com fontes primárias. Não obstante, se por um lado a magnitude documental enriquece a pesquisa, por outro, incute-nos a consciência sociológica de não acatar como neutras as respostas oficiais dadas pelos atores políticos em tela e inseri-las aos contextos políticos de então. Desse modo, a pesquisa é permeada pelo desafio investigativo de interpretar tais documentos com a

---

<sup>1</sup> Os Diários de Presidência resultam de gravações periódicas acerca da rotina presidencial, que FHC compõe a partir do registro do cotidiano da presidência ou com comentários de natureza mais reflexiva. Publicados em 2015, configuram fonte analítica original e de imensa riqueza informativa. Tal como aponta Cardoso: “O gravador tornou-se meu padre confessor ou, quem sabe à falta de um psicanalista que nunca tive, o médico de minha alma. Nele, eu desabafava”. (CARDOSO, 2015, p. 11).

prudência decorrente da consideração acerca da posição política e, portanto, interesseira e militante, isenta da neutralidade axiológica do personagem em questão. Ainda assim, importa apreender e analisar o pensamento de política internacional dos personagens em tela, dado que, como bem elucida Weber,

São os interesses (materiais e ideais), e não as ideias, que dominam de modo direto as ações humanas. Contudo, foram as ‘imagens do mundo’, criadas por essas mesmas ideias, que frequentemente serviram como chave de desvio, ao determinar sobre que trilhos o dinamismo dos interesses manteve as ações em movimento.

Assim visto, cumpre à pesquisa identificar quais foram as ideias específicas que determinaram “sobre que trilhos o dinamismo dos interesses manteve as ações [referentes à política externa brasileira] em movimento”, isso porque, tal como salienta Morgenthau (2003), tributário dos conceitos weberianos, os interesses devem ser medidos em termos de poder, como um padrão constante com base no qual a ação política deve ser julgada e dirigida. Adicionalmente, consideramos que a construção das estratégias políticas de inserção internacional brasileira e a própria visão da política internacional de Fernando Henrique Cardoso está intimamente relacionada às suas percepções ou visões de mundo. Cumpre-nos, portanto, identificar tais percepções por meio das proposições oferecidas por FHC e sua chancelaria.

É, pois, na esteira de amplas elucubrações conceituais acerca da configuração do sistema internacional, como presidente e sociólogo, que FHC imprimia sua marca na política externa, colocada em prática por uma equipe de chanceleres e embaixadores bastante próximos a ele, os quais, de maneira geral, compartilhavam de uma visão semelhante em relação ao ordenamento internacional e ao papel que o Brasil deveria e poderia exercer naquele momento.

Embora partindo de um recorte temporal que se inicia com a TD e estende-se até o final do governo de Cardoso, nosso foco investigativo repousa em ir além de oferecer uma resposta ao duplo paradigma acerca da ruptura ou continuidade no que tange a visão de FHC do sistema internacional e a posição e papel exercido pelo Brasil do período que vai da elaboração da TD até o seu governo sob o paradigma da globalização. Mais do que apreender rupturas e continuidades, interessa-nos apreender o acúmulo conceitual-valorativo que orienta a visão de política internacional de Cardoso diante das transformações pelas quais o sistema internacional passa, sobretudo, com o fim do conflito bipolar que caracterizou a Guerra Fria.

Cumpra, assim, verificar se para FHC, nos trinta anos posteriores à elaboração da TD, a mesma visão do sistema internacional e do papel do Brasil no mundo se mantém ou se modifica, quais são os elementos-chave que alimentam a perspectiva cardosiana em seu pensamento subsequente quando da construção teórico-conceitual acerca da globalização e em quais proporções e de que maneira ele se manifestou em sua política externa.

Tal demarcação temporal justifica-se pelo fato de a TD configurar-se um momento-chave no encontro do então sociólogo e já proeminente intelectual com as Relações Internacionais, em um contexto de intensos debates no plano internacional acerca do futuro da esquerda e do socialismo. Não à toa, a TD é a única teoria de Relações Internacionais desenvolvida por intelectuais brasileiros, incluído FHC, que imprimiu uma resposta singular à condição que o Brasil e a América Latina deveriam adotar no interior do ordenamento internacional dos anos 70. Nesse sentido e reiteradamente, uma das questões centrais que perfaz este trabalho é a verificação das linhas de continuidade ou ruptura em torno dessa compreensão quando, trinta anos depois, o tema da globalização torna-se proeminente.

Adicionalmente, para a investigação da contribuição do pensamento de política internacional cardosiano ao PSDB, utilizamo-nos da análise da chancelaria de Cardoso através da apreensão da visão de política internacional e das estratégias de PEX oferecidas pelos então chanceleres Celso Lafer, Luiz Felipe Lampreia, pelo embaixador e assessor diplomático do Itamaraty Gelson Fonseca Jr, dada a posição crucial dos mesmos nos processos decisórios de PEX. Não nos interessa analisar as ações tomadas durante o recorte em tela mas, sim, apreender o pensamento dos personagens supracitados, considerando que muitos trabalhos já abordaram a temática da PEX de FHC. Além disso, os personagens em questão são intelectuais expressivos e referenciais significativos ou até basilares no cenário acadêmico brasileiro, nas várias dimensões das Relações Internacionais (geopolítica, política externa, direito internacional, etc.).

No capítulo 1, apresentamos a visão que Fernando Henrique Cardoso possuía do Sistema Internacional antes de chegar à chancelaria, como Ministro das Relações Exteriores, em 1993. Nesse sentido, dado o caráter social do pensamento, acreditamos ser oportuno delinear um olhar retrospecto para a dupla trajetória intelectual e política de Cardoso, sob a qual foi construída uma forma específica de pensar o Brasil no mundo a partir de uma leitura sobre a configuração do S.I. que, por sua vez, fora construído ao longo da relevante carreira intelectual que antecede a chegada dele à frente do Itamaraty. Destacaremos o pensamento político de Cardoso desenvolvido em sua trajetória intelectual até a cadeira ao

Senado Federal em 1986, assim como os lineamentos teóricos do pensamento social-democrata defendido na formação do PSDB, que encontra em Cardoso mentoria intelectual. Nesse sentido, interessa-nos apreender o pensamento político de Cardoso de modo a compreender a relação entre Estado e sociedade, política e mercado diante de um contexto particular de transição à democracia no Brasil e, ao mesmo tempo, em meio à fragmentação do socialismo soviético e ao fim da Guerra Fria.

No capítulo 2, apresentamos a passagem de Cardoso à frente do MRE no governo de Itamar Franco e a criação do Plano Real. Com efeito, mesmo que curta, a passagem de Cardoso pelo Itamaraty oferece-nos um prelúdio acerca da visão internacional dos anos 90 e as possíveis formas de inserção internacional do Brasil diante de um mundo em transição, com o fim do sistema bipolar e a intensificação dos processos de globalização capitalista. Em 1994, como Ministro da Fazenda, Cardoso lidera a inserção do Plano Real, vetor da estabilização econômica do país e crucial para a projeção do PSDB e para a condução de Cardoso à presidência da República. Neste caso, interessa-nos identificar e explorar a base teórica no âmbito da economia política internacional que sustentou o Plano Real, a qual fora composta em íntimo diálogo com o universo das Relações Internacionais de então.

No capítulo 3, focamos a análise no período específico da Presidência, de modo a apresentar as principais linhas da política externa de FHC, dialogando com as questões internacionais que perpassaram o período. Apresentaremos a problemática nos níveis interno e internacional, a fim de apreender a estreita relação entre estas duas esferas. Os anos 1990 são demarcados por uma série de crises econômicas internacionais iniciadas com a crise mexicana em 1994 e coroada com a crise asiática de 1997-1998. Neste caso, interessa-nos compreender de que modo o Brasil reagiu às turbulências internacionais de tal envergadura e captar a margem de manobra e os limites da autonomia brasileira nesse cenário. Importa, nesse caso, destacar os ajustes da reforma econômica e as implicações na dimensão interna e internacional, esta última gerada pelos impactos das crises econômicas que atravessaram a segunda metade dos anos noventa. Vê-se, assim, que a última década do século XX, ao consubstanciar diversas contradições constitutivas da ampliação do desenvolvimento capitalista de então, impunha ao pensamento político profundos desafios sobre a leitura do Brasil no mundo. Cumpre apreender a resposta de Cardoso, de modo a demonstrar as principais questões mundiais que perpassaram o governo FHC para, na sequência, ainda que mais profundamente no último capítulo, apreender as respostas dada por Cardoso a esse cenário. Sinteticamente, a questão acerca de como era o Brasil e o mundo durante os governos

de Cardoso e as mudanças perpetradas no âmbito internacional e nacional são o recorte desse capítulo.

Finalmente, no capítulo 4, de caráter conclusivo, busca-se apresentar o pensamento de política internacional de Fernando Henrique Cardoso, pautando-se na apreensão do percurso histórico e nas mudanças e continuidade apresentadas em seu pensamento ao longo de sua trajetória, isto é, da TD à globalização, com foco teórico sobre a visão sociológica contemporânea que embasou a visão das relações internacionais de Cardoso. Além disso, buscamos acomodar as reflexões cardosianas e dialogar com diversas correntes teóricas próprias da Relações Internacionais, de modo a extrair das proposituras do intelectual e político, assim como das influências intelectuais dele, parâmetros de seu pensamento de política internacional.

## 2 TEORIA DA DEPENDÊNCIA E SISTEMA INTERNACIONAL

*De modo que passei a minha vida estudando e lutando para mudar meu país, quando, ao fim chego a presidente, agora me dizes que o Estado perdeu sua capacidade de ação*

*- Fernando Henrique Cardoso*

Com a frase acima, FHC respondia a fala do sociólogo e amigo Manuel Castells, em seminário realizado em 1994 na Fundação Ulisses Guimarães, logo após sua vitória na eleição presidencial. A frase reflete em grande medida o centro nevrálgico dos dilemas dos Estados Nacionais diante das mudanças do S.I. dos anos 90, impondo profundos desafios aos países, sobretudo àqueles inseridos na condição de dependência. No caso do Brasil, a leitura da posição do país no sistema internacional seria crucial para limitar os raios de ação externa dos governos dos anos 90, trazendo desafios inéditos à gestão tucana, seja no âmbito doméstico seja no internacional. Como sociólogo, a observação do aprofundamento dos processos de integração do Brasil nos circuitos do desenvolvimento capitalista de finais do século XX nunca fugira da visão de Cardoso, que nos anos 60-70 constituiu um personagem central nos embates a partir dos quais emergiu a TD, que inseria o Brasil e a América Latina no foco analítico das Relações Internacionais, inaugurando, assim, uma das principais, senão a única, teoria de Relações Internacionais brasileira e latino-americana de projeção global.

De lá para cá, o caminho percorrido por Cardoso entrelaçou a figura do intelectual com o político, suscitando ampla polêmica, da opinião pública aos círculos acadêmicos. Sintetizada na [falsa] afirmação<sup>2</sup>: “esqueçam o que eu escrevi”, delineou-se intensos debates, impulsionando um significativo leque de trabalhos nas mais diversas vertentes das ciências humanas, ainda que com concentração no âmbito da sociologia e da ciência política. Como bem assevera Velasco e Cruz (1999), a controvérsia que perpassa tal questão

envolve três questões de natureza diversa: 1) o aludido problema teórico-metodológico da relação entre ideias e ação, pensamento e prática; (...) 2) o problema sempre espinhoso da continuidade e das rupturas no percurso de uma obra. 3) O problema da conexão entre o pensamento expresso pelo autor em determinada fase de sua trajetória pessoal e o comportamento que ele exhibe, anos depois, como agente histórico. (2014, p.67)

Ainda que os trabalhos tangenciem o universo das Relações Internacionais, a maioria dos estudos que se aprofundam nas questões internacionais de Cardoso concentram-se,

---

<sup>2</sup> Ver, CARDOSO, 2011.

sobremaneira, nos aspectos circunscritos ao universo sociológico e político da TD, particularmente à contribuição desta Escola [da dependência] ao pensamento político brasileiro. Alguns trabalhos, ainda, discordam da originalidade da TD ao acomodá-la na esteira de estudos sobre o imperialismo, e, ao mesmo tempo, como parte do pensamento político brasileiro resultante de embates intelectuais específicos<sup>3</sup>. De qualquer maneira, é salutar que estudos com um foco analítico mais específico do universo teórico-conceitual das Relações Internacionais que levem em consideração a produção sociológica cardosiana e a contribuição desta ao olhar da política internacional ainda se encontram em aberto. Não obstante o arcabouço já significativo de produções acerca da PEX Cardosiana em estudos de PEB, acreditamos ser de grande relevância o esforço de abordagem que estabeleça uma linha de perfilamento da construção do pensamento de Cardoso acerca da política internacional no que toca a TD à globalização. Neste sentido, os pontos 2 e 3 levantados por Cruz configuram-se cruciais à investigação da proposta. Isso porque partimos da premissa marxiana de que “ideias e ação” se produzem simultaneamente em um movimento dialético, e no caso das ideias políticas de um personagem da envergadura de Cardoso, considerando o papel de “agente histórico” na criação e consolidação do PSDB e na condução de um processo de democratização da vida política brasileira, é flagrante a necessidade de buscar caminhos que interliguem a produção cardosiana da teoria política das Relações Internacionais e a incorporação da mesma na decisões de política externa brasileira. Como bem assevera Cardoso: “não existe [senão logicamente] uma nítida separação entre conceito e história, entre teoria e política”, antes

Importa pouco (...) saber quem formulou ou tal ou qual categoria ou tipo de análise.[...] O que importa é mostrar que, na medida em que uma perspectiva teórica vai se concretizando, ela vai englobando e especificando mais relações [...] e, simultaneamente, vai se incorporando a prática social e política, tornando-se ‘verdade concreta’”. (CARDOSO, 1980 p.65 – grifos nossos).

Transpondo a reflexão para o caso em tela, importa-nos perceber como a construção do pensamento de política internacional de FHC - gestado com a TD -, à medida que foi se universalizando e dando conta de fenômenos cada vez mais gerais, acompanhando o circuito

---

<sup>3</sup> Neste caso, referimo-nos aos embates externos entre a Cepal e o modelo desenvolvimentista, o ISEB e a figura de Hélio Jaguaribe e com o PCB e a leitura etapista da revolução democrático-burguesa. No caso do círculo “dependentista”, o grande debate tinha como centro de gravidade a discordância sobre a saída da condição de dependência, com a saída weberiana privilegiando os arranjos políticos através da dependência associada e a saída revolucionária e socialista encabeçada por Ruy Mauro Marini. Estes aspectos serão abordados meticulosamente mais à frente.

cada vez mais dinâmico das transformações de finais do século passado, pôde, ao mesmo tempo, explicar a realidade específica do Brasil no S.I e se incorporar “à prática social e política [de Cardoso], tornando-se ‘verdade concreta’”, a partir das quais seriam justificadas as decisões de política internacional cardosiana, dada a inserção gradual dele no universo da política brasileira a partir da Nova República.

Com efeito, a trajetória política de Cardoso colocou-o a frente de embates centrais que perpassaram a dinâmica política do país passando pelo período populista, pelo regime militar e pela redemocratização até a atualidade. De modo geral, os estudos sobre o pensamento político de Cardoso consideram momentos-chave de transição, tal como expressa Leôncio Martins Rodrigues (2009)<sup>4</sup>, através de quatro momentos: 1) a formação sociológica (1955-1964) com influências metodológicas empírico-positivistas e uma abordagem analítica marxista; 2) como sociólogo da dependência (1964-1969), a partir do exílio no Chile e o trabalho desenvolvido junto a Cepal; 3) como cientista político (1969-1978), com foco na questão da democracia e da sociedade civil diante do autoritarismo do Estado brasileiro, e, por fim, o quarto momento, da transição para a vida pública e política (1978-2002). O problema de análises desta monta encontra-se na dificuldade em apreender as linhas de continuidade no legado de seu pensamento, com a imputação indutiva de cortes bruscos entre um período e outro. Além disso, tais análises, ao parametrizarem o foco analítico na dicotomia teoria-ação, intelectual-político, acabam por sobrepor períodos, como se o político relegasse o intelectual ou vice-versa.

Assim, cumpre destacar o pressuposto metodológico do qual partimos orientado pela compreensão da relação dialética cunhada pela interação intelectual-político, observando-se a práxis na construção metateórica. Vale ressaltar que os delineamentos socio-históricos que perfazem o pensamento cardosiano são, neste trabalho, apresentados para situar o leitor no universo das Relações Internacionais e da PEB com que dialogava Cardoso e não serão analisados à exaustão. Nosso esforço é muito mais o de descrever e analisar a forma como FHC foi compreendendo o *modus operandi* do sistema internacional com foco no papel do Brasil a partir de uma análise imanente que respeite os nexos internos das elucubrações cardosianas, sem, entretanto, sobrepor a análise contextual ao escopo da pesquisa. Buscamos, assim, contribuir para a análise do pensamento de política internacional de FHC dentro dos recortes já mencionados: da TD à globalização. Ocorre, entretanto, que os trinta anos que

---

<sup>4</sup> RODRIGUES, Leôncio Martins. Fernando Henrique Cardoso: a ciência e a política como vocação. In BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

perfazem esse período são deflagrados pela gradual inserção de Cardoso na vida política, e, embora não desconsideremos tal posição e as determinações próprias da atividade política, tal como elucidado na introdução, o que buscamos é a apreensão do pensamento por meio da análise imanente de suas obras e posicionamentos. Aqui, importa menos a análise das linhas de continuidade e rupturas do percurso e mais a verificação da construção do pensamento de política internacional do autor a partir de um prisma de unidade, capaz de identificar o legado da produção teórica cardosiana em seus estudos subsequentes.

Figura central na formação do PSDB e atual presidente de honra deste partido, FHC Cardoso configura um dos nomes de maior envergadura do cenário político contemporâneo brasileiro. Não à toa, é considerado figura central na confecção de um pensamento social-democrata e de um projeto liberal específico de referência basilar no processo de democratização (DULCI, 2010). Nesse sentido, Schwarz destaca a intensa aproximação das obras seminais de FHC com sua trajetória política nos anos 90 (SANTAELA, 2018). Assim, se o caminho do pensamento político de Cardoso mescla-se, e por ora até mesmo confunde-se, com o caminho da história política brasileira a partir da segunda parte do século XX, é de fundamental relevância observar que o pensamento de política internacional acompanha também tal trajetória política, não podendo ser dele dissociado, até mesmo porque são os constrangimentos do Sistema Internacional dos anos 90 que exigem a construção de um dado perfil de política internacional. Em resumo, na esteira do que salienta Putnam (2010), ao propor a análise bidimensional de política internacional deflagrada pela interação entre os níveis doméstico e internacional, as propostas de reforma para o Estado brasileiro perfiladas por Cardoso e pelo PSDB eram justificadas pelas limitações impostas no nível internacional.

Do ponto de vista das transformações no Estado brasileiro, a defesa da democracia constituiu-se a principal bandeira da organização das instituições republicanas, defendida pelo PSDB. Às instâncias institucionais-domésticas, cabia a gestão de Cardoso, acomodar o Estado brasileiro aos padrões de democratização capazes de varrer os resquícios autoritários que configuraram os anos de chumbo do regime militar, o que se traduziu-se na capilarização dos canais de diálogo com a sociedade civil e o esforço, ao menos formal, de um *accountability*. Desse modo, o compromisso com a democracia, frisa-se, mesmo que sob o prisma formal, constituiu o parâmetro das reformas políticas lançadas pelo governo de Cardoso. Do ponto de vista internacional, a defesa da ampliação da democratização do sistema internacional foi crucial para moldar a atuação da diplomacia tucana, operando ativamente em organizações internacionais e utilizando-se da legalidade que o ordenamento internacional permitia como margem de manobra das ações brasileiras.

Do ponto de vista da PEB, os anos que acompanham o governo tucano são marcados por uma conjuntura de crise do Estado desenvolvimentista que, somada aos estrangulamentos internacionais, direciona Cardoso a perfilar novas formas de inserção internacional do Brasil. Se, por um lado, o galopante processo inflacionário desencadeado na crise dos anos 80 decorrente do choque internacional do petróleo de 1973-1979 resultava em um ambiente politicamente desfavorável, que alcançou o ápice com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, por outro lado diversas reformas institucionais resultantes da transição democrática acentuavam os problemas sociopolíticos. Devido a isso, as escolhas do Estado brasileiro a partir do final dos anos 80 passam por uma estrutura internacional que estrangulou cada vez mais os Estados Nacionais. Conter a inflação configurava a espinha dorsal da estabilidade política, acompanhada da necessária reforma do Estado através da qual o ajuste fiscal garantiria o êxito da imagem internacional brasileira, ponto de apoio a investimentos externos. Através do Plano Real, Cardoso garantiria a vitória eleitoral à frente da presidência do país.

## **2.1 O SOCIÓLOGO: TRAJETÓRIA INTELECTUAL E O ENCONTRO COM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.**

Aos 17 anos Fernando Henrique Cardoso ingressa no curso recém-criado de Ciências Sociais da USP, que tinha como matrizes as áreas de antropologia, filosofia e economia, mas “era muito abstrato para quem queria mudar o mundo” e também bastante afastado da vida política nacional. Assim, as discussões políticas e o gosto pelo tema vieram da família, ao menos nos primeiros anos de graduação. A formação como sociólogo passaria sobretudo pela “antropologia e economia e um pouquinho em sociologia e filosofia”, sendo os professores que mais exerceram influência sobre ele: “primeiro Florestan Fernandes, depois Roger Bastides e depois Antônio Candido” (CPDOC). Com Florestan, FHC se aproximou do funcionalismo<sup>5</sup>, cuja rigorosidade teórico-empírica é constantemente lembrada por ele e exerceu influência determinante em sua formação. O clima na academia – como FHC aponta – era de extrema rigorosidade, *à la* europeia. Os professores utilizavam avental branco.

---

<sup>5</sup> Somente posteriormente à publicação de fundamentos empíricos da explicação sociológica, em 1959, Florestan Fernandes se dedica ao marxismo. Até então, sua tese de docência era sobre o método funcionalista do qual ele extrai a rigorosidade de pesquisa.

Apenas mais tarde, com Antônio Cândido, é que Cardoso compreenderia melhor Max Weber. E, ainda mais tarde, Marx, pelos seminários d'O Capital.

Florestan nos ensinava o rigor científico. Quando comecei meus estudos, no início dos anos 1950, prevalecia ainda uma visão apoiada nas análises durkeimianas (...) depois veio Weber. Marx muito mais tarde. Nessa época, Florestan não nos dava cursos de dialética ou de marxismo. Estava interessado na construção do método funcionalista. Tínhamos que ler Talcott Parsons, Robert Merton. (CARDOSO, 2011, p. 23).

Florestan era um homem de convicções, apaixonado, o mais rigoroso, cobrava muito e ao mesmo tempo motivava com conhecimento enciclopédico. Ele sempre teve um forte sentimento de que as coisas tinham que mudar na sociedade. O esforço dele era o de fazer a sociologia uma ciência” (CPDOC).

Ainda assim, seria apenas no terceiro ano da graduação, com um trabalho de campo sobre os negros em São Paulo, orientado por Florestan e Bastide, que de fato compreende o ofício de sociólogo, já que durante a graduação vai trabalhar na faculdade de economia como primeiro assistente do professor Mario Vargas. Leciona história econômica da Europa, o que lhe faz fazer uma longa pesquisa no arquivo sobre a cidade de São Paulo no século XVII com Florestan Fernandes, de onde veio certo treinamento sobre a história econômica. Nesse período, um professor que chama a atenção na formação dele é Roger Bastide, que segundo Cardoso possuía uma outra visão da de Florestan. Eclético, ia da sociologia durkeimiana à psicanálise e aos psicólogos sociais. O ecletismo de Bastide certamente contribuiu para a simpatia de Cardoso com o ensaísmo e de alguma forma com certa crítica ao excesso de rigor científico:

A certa altura, eu e a Alice nos desentendemos: ela fazia pesquisa histórica rigorosa, usando uma quantidade infernal de dados. Eu não entendia bem aonde ela queria chegar. Foi então que ela me disse: 'você é como Antônio Cândido, vocês nunca vão ser cientistas'. Achei um elogio...” (CARDOSO, 2011, p.24).

Na visão de Cardoso, o excesso de rigorosidade no esforço de tornar as ciências humanas de fato uma ciência é tão marcante em seus anos iniciais de formação como sociólogo que parece ter despertado na trajetória intelectual dele uma visão relativamente vulnerável da análise das grandes estruturas, em que a mudança configura-se possível a partir do elemento revolucionário, do ponto de vista marxiano. . Certamente influenciado pelo professor Bastide, é notório que a aproximação com a vida política reitera um pensamento

central sobre a própria essência da atividade política, que é a de olhar para o futuro e oferecer soluções originais.

Eu gosto muito da ideia do Albert Hirschman sobre os ‘limites do possível’. O limite do possível pode ser, por um lado, uma ideia conservadora (...) Mas a ideia de estender, ampliar os limites do possível, essa não tem nada de conservadora. É a arte de construir as condições para chegar aonde se quer chegar. É um processo, uma construção. (CARDOSO, 2011, p. 69).

Torna-se pertinente, portanto, observar que Cardoso é movido por certa afeição à utopia, expressão que despertou algumas críticas, às quais ele justifica-se dizendo tratar-se de “uma utopia viável. Uma contradição nos termos. Mas fiz de propósito. Tem que ter um sonho, uma meta e um caminho, viável, que possa nos levar na direção aonde queremos chegar” (CARDOSO, 2011, p. 20). A utopia viável de que fala é aquela que nos leva para a frente e permite a ação.

Licenciado em sociologia já em 1954, FHC segue como professor nesta mesma instituição alcançando o título de Doutor em 1961. Entre 1949 e 1955 se aproxima do Partido Comunista e passa a escrever inclusive para a revista *Brasiliense*, do famoso historiador marxista Caio Prado Junior. Contudo, após as acusações de Krushev quanto aos crimes de Stálin e a invasão da Hungria pela URSS, em 1956, Cardoso rompe com o Partido Comunista. A aproximação com a militância durou pouco. Mesmo com tal proximidade, Cardoso não considera que fora em algum momento militante ou marxista, mas sim um universitário “socialista em sentido genérico, não militava em uma organização partidária” (CARDOSO, 2011, p.29).

É somente na segunda metade dos anos 50, após o rompimento com o PCB, que Cardoso tem contato sério com as obras de Marx, através de um convite do colega José Arthur Gianotti, de quem veio a ideia de fazer uma espécie de grupo de estudos sobre o *Capital*, que ficaria conhecido como *Os Seminários*. A ideia de estudar Marx, portanto, não viera da via formal – institucional –, mas sim dos colegas da universidade os quais se reuniam em suas próprias casas. Junto com Gianotti, Octavio Iani, Fernando Novaes e Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso leu Marx “de cabo a rabo durante anos” (CARDOSO, CPDOC), o que influenciou diretamente a tese de doutoramento. Com efeito, a tese “Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata”, defendida em 1962, já carrega o embrião que se desenvolveria mais nitidamente com a TD e a dimensão dialético-analítica: o da metodologia histórico-estrutural: “capitalismo e escravidão, no fundo é TD” (CPDOC).

Com efeito, tal como demonstra Lahuerta (1999), o grupo d'O Capital deixou um legado marxista sobre a intelectualidade uspiana e o pensamento político brasileiro, à medida em que incorporou do ponto de vista metodológico a análise dialética, e, introduziu uma metodologia específica à análise do capitalismo brasileiro, em que este passava a ser pensado como sistema. De modo que ao analisar, posteriormente, o empresariado industrial brasileiro, Cardoso imprime também a importância de se compreender a forma particular do capitalismo brasileiro. Assim, para Cardoso, a análise de determinado objeto histórico-sociológico demanda como condição a “redefinição de referencial teórico para entender os processos específicos” (CPDOC).

Em 1964, após passagem pelo Laboratório de Sociologia Industrial da Universidade de Paris<sup>6</sup>, publica *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, obra cujas conclusões apontavam para o caráter conservador e nada nacionalista do empresariado brasileiro. Neste trabalho, Cardoso identifica o empresariado brasileiro na condição de associado e dependente do empresariado internacional dos países centrais. À época, a tese da “revolução democrático-burguesa” referenciada pela III Internacional Comunista e acatada pela esquerda perpassava a discussão acerca do empresariado nacional, o qual, na visão psbista herdeira do etapismo do komintern, possuía um papel histórico no sentido de realizar as revoluções burguesas para a consolidação do capitalismo, essencial para viabilizar então o socialismo. Dito de outro modo: a condição de se alcançar o socialismo passava pelo apoio do proletariado à burguesia nacional. Contrariamente, Cardoso identifica não haver o respaldo da classe empresarial à proletária, seja urbana ou rural e, portanto, haver a impossibilidade da revolução democrático-burguesa. Ele identifica sim uma relação de dependência entre as burguesias dos países centrais e, por isso, considera o trabalho “uma ruptura com a visão da época – contra a revolução democrático-burguesa da esquerda – partido comunista – pois não havia mais empresários nacionais e nenhum deles era a favor da reforma agrária” (CARDOSO, 2011, CPDOC).

Contudo, com o golpe, neste mesmo ano vê-se obrigado a deixar o país: “ser arrancado do seu país é uma coisa muito forte, é uma violência emocional muito grande (...) o exílio foi um fato muito violento para mim, quase incompreensível” (CARDOSO, 2011, p.29). Com efeito, é no exílio que Cardoso descobre a América Latina. Tratava-se de um “novo momento

---

<sup>6</sup> Sobre a experiência na França, relata: “No início dos anos 1960, com a ida para a França, foi muito importante para mim a descoberta prática desse mundo que eu conhecia pelos livros. O encontro com os grandes professores Alain Touraine, Raymond Aron, Michael Crozier, George Gurvitch”. (CARDOSO, 2011, p. 28).

na ampliação de horizontes, similar ao que tinha sido a entrada na Faculdade de Filosofia (...). No Chile, conheci as diferenças e similitudes da América Latina e isso teve um efeito muito grande” (CARDOSO, 2011, p.30). O contato com a intelectualidade cepalina, dentre a qual Celso Furtado, Raul Prebisch, Oswaldo Sunkel, Aníbal Pinto e José Medina Echevarría, trouxe à luz questões centrais no que toca à condição de desenvolvimento dos países latino-americanos e à própria natureza do subdesenvolvimento, elementos centrais para compor mais à frente a TD. No Chile Cardoso de fato percebe “que éramos latino-americanos. Conceito estranho a nós brasileiros de minha geração, educados olhando para a Europa”. (CPDOC).

Do ponto de vista da presente pesquisa, cumpre ressaltar que é neste momento que o encontro com as Relações Internacionais se dá de maneira mais evidente. Até então o estudo sobre o empresariado, embora passasse pela ideia de centro-periferia e da subordinação da burguesia brasileira à internacional, mantinha-se no plano nacional. “O trabalho dos empresários era uma ruptura com a visão da época – contra a revolução democrático-burguesa da esquerda – partido comunista – pois não havia mais empresários nacionais e nenhum deles era a favor da reforma agrária” (CARDOSO, 2011, CPDOC). Assim, a constatação da associação crescente dos empresários nacionais com os internacionais já deflagra a apreensão de Cardoso das Relações Internacionais, a qual é ampliada com a descoberta da América Latina. Assim, a conjugação dos estudos sobre o empresariado brasileiro fora determinante no exame junto à CEPAL, aos países latino-americanos e a análise cada vez mais se atrelou ao internacional. O desafio de Cardoso consistia em tornar a análise economicista cepalina mais inteligível do ponto de vista sociológico, conferindo dinamismo social às críticas cepalinas e ao modelo de subdesenvolvimento.

Em 1968, mudou-se do Chile para a França, lecionando na Universidade de Nanterre, berço dos conflitos de Maio de 1968, cuja análise levou-o a uma ponte de inflexão do ponto de vista analítico-sociológico, que Cardoso denominaria de “mudança por curto-circuito”.

O impacto destes episódios FHC compara-o com o da queda do Muro de Berlim, vinte e um ano depois. Com eles, ele percebe “a força do inesperado. Maio de 68 não foi uma ‘revolução’ de quebrar as estruturas sociais e econômicas, foi outra coisa. Foi uma revolução existencial, no plano dos valores e dos costumes (...) As revoluções políticas partem para quebrar e refazer as estruturas. Maio de 68 não quebra nenhuma estrutura, mas muda conduta, valores. Muda a disposição anímica de uma sociedade. Para mim mudou a minha própria cabeça, a maneira de ver as coisas (CARDOSO, 2011, p. 232).

A conclusão tradicionalmente recorrente acerca das mudanças sociais, do ponto de vista sociológico, de acordo com a sociologia clássica, é justificada pela mudança de estruturas, as quais só podem se desfazer a partir de movimentos profundos na história capaz de desconstruir e reconstruir novas estruturas. Nesse sentido, o papel da revolução social compõe o centro gravitacional da questão. Cardoso se depara pela primeira vez com um processo histórico em que não se buscava a quebra das estruturas sociais, mas sim uma “mudança de conduta”. Com efeito, a apreensão da “mudança dentro das estruturas” exerceria cada vez mais um papel mais influente sobre o pensamento do autor, intensificado pela aproximação com a vida política (SANTAELLA, 2018) e a percepção da política como possibilidade de mudança no interior da própria estrutura. Este tópico será abordado nos subcapítulos subsequentes. Importa destacar que esta compreensão das mudanças “anímicas” sociais será determinante na análise da política internacional cardosiana, como veremos. Por fim, cumpre destacar que a resposta que Cardoso conferia aos limites de desenvolvimento nacional decorrente do perfil do empresariado nacional seria determinante ao seu pensamento político e na resposta que conferiria ao desenvolvimento associado dos países periféricos através da TD. É, pois, na política e na capacidade de negociação que encontrar-se-ia a única possibilidade de desenvolvimento, ainda que limitado (BEAL, 2015). Esta visão é crucial para a conduta dele em toda a carreira intelectual e política.

Ao voltar do exílio no Chile, Cardoso funda, juntamente com José Arthur Gianotti, o Cebrap, formado por um grupo de intelectuais com forte formação acadêmica e distante da militância política, com objetivo de dar continuidade à tradição de pesquisa à qual se filiavam. O espaço ocupava então lugar único na história cultural e política do país, como alternativa à predominância do economicismo marxista, que somado à tradição funcional e dualista do pensamento social brasileiro, deixara pouco espaço para o desenvolvimento de uma reflexão propriamente política (LAHUERTA, 2001). De maneira que em 1970, o Cebrap já configurava “referência fundamental não só para a renovação da agenda temática e teórico-metodológica das Ciências Sociais, mas também para a esquerda e para o movimento democrático do país”(LAHUERTA, 2001). Dentre os pontos investigados, no que toca a questão da análise das Relações Internacionais, destacava-se a temática do desenvolvimento e a crítica às teorias denominadas estagnacionistas.

Nesse cenário, avulta a figura de Fernando Henrique Cardoso: a tal ponto, que o autor torna-se maior que a própria obra. A projeção, obtida pelo Cebrap, a condição de ‘exilado’, a ‘aposentadoria’ precoce, permitiram que

se criasse uma aura mítica não só em torno do intelectual Fernando Henrique, mas também da figura do intelectual geral (...) Fernando Henrique, mais uma vez teria papel de destaque no questionamento das teses consagradas: primeiramente com a formulação da teoria da dependência; depois, com a aceitação do caráter modernizador do ponto de vista econômico do regime militar (...); por fim, com a formulação da teoria do autoritarismo, que impunha o primado conceitual e o protagonismo político da sociedade civil (LAHUERTA, 2001).

É, pois, no contexto da luta contra o autoritarismo que Cardoso vai consolidando a defesa irresoluta da democracia, que viabiliza “mais como uma realidade que se impunha do que como descoberta intelectual, a ‘sociedade civil’, embora no estado molecular das relações pessoais” (LAHUERTA, 2001). Como desdobramento da luta pela democracia, vai ganhando cada vez mais força a perspectiva que dava destaque crescente à autonomia relativa da política, dimensão determinante, sendo que “num primeiro momento há quase uma profissão de fé quanto ao caráter democrático inato presente na sociedade civil” (LAHUERTA, 2001). Esse profundo dimensionamento da política torna-se cada vez mais evidente em Cardoso e cumprirá posição determinante na análise das Relações Internacionais cardosiana nos anos noventa, como veremos. Adicionalmente, a “fé” na política estimularia o intelectual a se enveredar cada vez mais ao universo político-institucional, frente a necessidade de consolidar a transição democrática que se desenrolava, então. Nesse sentido, a contribuição do Cebrap for a marcante, no sentido de fornecer bases interpretativas do Brasil “mais sólida, coerente e rigorosa, do que aquela que dera sustentação à prática política nacional populista” (LAHUERTA, 2001). Com efeito, é marcante em Cardoso a recusa ao populismo inaugurado pelo varguismo e a reforma do Estado empreendida durante seus mandatos presidenciais relaciona-se e justifica-se exatamente pelas resultantes desse estado de coisas, deflagrado em um estado patrimonialista e clientelista que manteria o Brasil na rota do atraso. Não à toa,

Ainda que realizando-se de formas políticas distintas, nessa trajetória há um eixo norteador que pode ser encarado como um ‘projeto’ que quer remodelar e retificar a trajetória do país, aprofundando a ocidentalização de sua sociedade e aproximando-a de experiências e padrões típicos daqueles vigentes em países considerados mais desenvolvidos (...) um *ethos* efetivamente identificado com os interesses modernos emergira no país como alternativa civilizatória a seus dilemas (LAHUERTA, 2001).

Vê-se, portanto, que o ideário da reforma do Estado e o alocamento do Brasil na rota de Estados modernos e desenvolvidos já é latente no pensamento de Cardoso enquanto ainda intelectual, no momento que antecede a entrada dela na vida política do país.

## 2.2 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA E A ANÁLISE DO ORDENAMENTO INTERNACIONAL

*É este o desafio da próxima década: ou temos a imaginação, a coerência e a força política necessária para colocar de fato no centro da questão do desenvolvimento a questão operário-popular para, a partir desta, repensar a questão nacional, ou continuaremos condenados a fazer anatomias de estruturas de "interdependência", que podem até resolver os problemas de alguns segmentos da população, mas não resolverão os da maioria.*

*(...) os "dependentistas" sabem que o Estado-Nação é uma instância político-econômica pela qual passam necessariamente as relações de classe  
(CARDOSO, 1980)*

A investigação da especificidade histórico-sociológica e econômica do Brasil e dos países latino-americanos a partir de um viés marxiano não se remete somente aos dependentistas. É notório que, durante todo o século XX, pensadores latino-americanos de significativa envergadura buscaram extrair a particularidade de seus países a fim de apreender a dinâmica sociológica que melhor conjugar-se-ia com a introdução do socialismo. Nesse sentido, destacam-se, no Brasil, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes. O primeiro, embora pertencente ao PCB e, portanto, um intelectual militante, ou, em termos gramscianos, um intelectual orgânico, destacou-se pelas ácidas críticas à leitura deste partido à realidade brasileira, travando importante debate no interior do partido e, conseqüentemente, no âmbito da própria esquerda<sup>7</sup>. Criticando a leitura etapista imposta pela III Internacional e questionando a defesa de resquícios feudais no Brasil, esse historiador paulistano contribuiu para a formação de um marxismo original tendo como referência as condições histórico-específicas do Brasil<sup>8</sup> (JUNIOR,1977; RICUPERO,2000). Da mesma maneira, Florestan Fernandes debruçou-se na compreensão da especificidade histórico-sociológica brasileira de modo a apreender as possibilidades de revolução socialista a partir das condições sociais. Obra central neste sentido situa-se n'A Revolução Burguesa no Brasil<sup>9</sup>. No Peru, José Carlos Mariátegui, na mesma linha de Prado Jr., atenta para o modelo de formação histórica da

<sup>7</sup> JUNIOR, Caio Prado. A Revolução Brasileira. Ed. Brasiliense. 1977.

<sup>8</sup> Para este autor, a apreensão das formas histórico-específicas centrada no modo de produção colonial é determinante à formação do Estado brasileiro, assim como da política, e da socioeconomia. Ao mesmo tempo a posição do autor, à esquerda do PCB, a partir do questionamento das teses da III Internacional Comunista devido ao teor generalista da mesma e a preocupação em dar conta do real a partir de uma epistemologia marxiana consagraram Caio Prado Jr. como um dos nomes centrais da historiografia brasileira

<sup>9</sup> FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Ed, Zahar, 1975.

sociedade peruana com foco no traço indigenista, assim como em diversos países latino-americanos surgem teóricos buscando trazer à luz as especificidades históricas latino-americanas a fim de extrair caminhos possíveis à revolução social. Ainda que o acúmulo teórico reflexivo trazido à baila pela esquerda nas suas mais variadas dimensões seja importante para entender as diversas críticas às contradições decorrentes dos processos específicos de desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos, fundamental para o surgimento e desenvolvimento da TD fora a discussão travada em torno da CEPAL, cujo questionamento acerca dos processos de desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos figurava como o centro nevrálgico das investigações.

Ainda que a constatação da condição de dependência das sociedades latino-americanas a um centro capitalista central não seja mérito primário dos dependentistas, é somente com os teóricos da dependência que ocorrerá um estudo sistemático da condição econômico-social dos países latino-americanos em seu conjunto, de modo a extrair as semelhanças entre eles e disso a elaboração de categorias que comporiam a TD. Nesse sentido, a CEPAL, criada em 1948, fora determinante para alavancar um amplo debate entre diversos intelectuais latino-americanos, a partir de estudos econômicos. Frisa-se: econômicos, pois, no escopo dos estudos cepalinos liderados por economistas de grande renome, sobretudo o argentino Raúl Prebisch – talvez o mais destacado economista da CEPAL, responsável por inaugurar a corrente estruturalista – estava a necessidade de apreensão da condição econômica de tais países, apresentadas anualmente ao Conselho Econômico e Social da ONU, de modo que a condição de “dependência” dos países latino-americanos, considerada enquanto categoria analítica, começou a ser investigada no contexto dos anos de 1950 e, sobretudo, nas duas décadas posteriores que se seguem, no Brasil e na América Latina, e está intimamente ligada aos embates decorrentes das investigações da CEPAL e à necessidade de apreender a especificidade econômica e os impeditivos ao desenvolvimento dos países latino-americanos. Os desdobramentos das conclusões cepalinas estimularam as produções dos dependentistas e, neste sentido, a participação de FHC junto à CEPAL fora determinante para o sociólogo formatar o escopo teórico dependentista. Não obstante, se, por um lado, fora o consenso em torno da condição de dependência dos países latino-americanos que uniram os dependentistas, por outro, o contraste em torno da explicação que justifica a condição de dependência é que distinguiu a análise de Cardoso com a corrente socialista encabeçada por Rui Mauro Marini, de modo que a discussão acerca do “capitalismo dependente”, enquanto categoria analítica latino-americana, contextualizava-se no debate entre diversos setores de esquerda na região, por sua vez inseridos em um cenário muito mais amplo, que tecia o pano de fundo das

relações econômicas e políticas no plano internacional, sob a orquestração da bipolaridade internacional que contrapunha o plano capitalista ao socialista. Salienta-se, assim, que as circunstâncias históricas propiciaram os debates intelectuais que deram consistência à TD, na medida em que se buscavam respostas político-práticas na atividade intelectual, de modo que a trajetória de cada “dependentista” cruzou-se com o marxismo em algum momento, e este contato fora determinante na confecção intelectual de ambos os dependentistas, inclusive Cardoso.

Por outro lado, as críticas cepalinas desencadearam um processo investigativo central acerca dos impedimentos de desenvolvimento dos países latino-americanos, alimentando um rico debate no âmbito da teoria econômica e das ciências sociais. Nesta última, se, por um lado, a expressividade de Cardoso no âmbito acadêmico-intelectual contribuiu para a intensa difusão da TD, por outro, aguçou a querela em torno dos dependentistas acerca de qual seria a melhor saída da condição de dependência dos países latino-americanos. O contato de Cardoso com a equipe de economistas cepalinos, somado à atividade de sociólogo, fora crucial para o desenvolvimento da TD. Isso porque, para Cardoso, a tônica econômica, substrato da análise cepalina, deveria ser conjugada com o componente sociológico, pois o fôlego que conferia dinâmica à condição de dependência consubstanciava-se no movimento social particular das relações de poder de cada país latino-americano, classificados a partir de um critério de formação socio-histórica. Portanto, mesmo com características gerais que aglutinavam os países latino-americanos, para Cardoso importava atentar para a especificidade sociológica de cada país, já que o formato determinante do sistema internacional sobre o qual se operava a condição de dependência deveria ser conjugado com as condições sociais particulares de cada país. Nesse sentido, fica latente a influência da vida acadêmica na USP em que a questão da particularidade histórica constitui fio condutor das análises sociológicas. Tal como visto, a problemática circunscrita na faculdade de Ciências Sociais paulistana nos anos de formação de Cardoso situava-se na questão das resultantes sociológicas do atraso brasileiro. Nesse sentido, Florestan Fernandes, mentor intelectual de Cardoso, segue pesquisa em torno das relações raciais, das quais Cardoso inicia suas pesquisas. O atraso, deflagrado em relações patriarcalistas, resultou no pensamento conservador dominante brasileiro. Desta problemática que Cardoso desenvolveria o trabalho sobre o empresariado brasileiro, do qual conclui o caráter conservador desta classe.

Assim, é, pois, considerando a trajetória cardosiana e os embates dos anos 50 e 60 que se deve compreender as especificidades das respostas cardosianas para o problema do desenvolvimento no Brasil. Se, por um lado, a CEPAL exercera papel central, no campo das

ideias econômicas, por outro, as respostas para o formato específico das economias latino-americanas impunham necessariamente uma avaliação histórica e sociológica de tais processos, de modo a privilegiar um ponto de vista metodológico que leve em consideração os aspectos histórico-estruturais das formações sociais e políticas latino-americanas, a fim de precisar os liames específicos dos Estados latino-americanos. É necessariamente neste ponto que Cardoso desenvolve sua teoria, salientando o método histórico-estrutural. Como já visto, não fora o primeiro a propor esta visão. Caio Prado Júnior foi preciso ao extrair deste procedimento metodológico as determinações atinentes à formação social brasileira, orientado pelas categorias conceituais marxianas, especificamente a consideração de que as formações históricas e a própria história deve ser avalizada a partir do grau de desenvolvimento das forças produtivas.

A ideia de dependência que passa a caracterizar os países latino-americanos cumpre um papel salutar para a compreensão da dinâmica político-econômica e é crucial para a compreensão das Relações Internacionais cardosiana. Não obstante, a relevante controvérsia acerca da própria origem da Teoria constituiu-se em uma das mais polêmicas discussões do universo das ciências sociais brasileiro, envolvendo um rico embate entre os principais expoentes. Rui Mauro Marini (1932-1997) e Theotonio dos Santos encabeçam os nomes que reivindicam a criação da mesma, muito embora Theotonio reconheça em Marini o “pai” da TD: “antes de Fernando Henrique Cardoso (ou qualquer um de nós), foi o primeiro a identificar o caráter dinâmico do capitalismo dependente.” (SANTOS e SADER, 2009, p.25). Os embates referidos giram em torno da criação da TD. Em razão da teoria ter sido desenvolvida durante a ditadura militar brasileira, a difusão das obras dos dependentistas ocorreram de maneira fragmentada. Cardoso, por exemplo, com maior projeção nos círculos intelectuais brasileiros contou com maior proeminência, e, por isso, muitos atribuíram a ele a criação desta teoria, o que é negado por ele, que vê nos cepalinos os pais da Teoria (CARDOSO, 1980). Tal como destaca Theotonio Santos, “o rumo dos acontecimentos fez esmaecer o brilho da contribuição de vários intelectuais, inclusive de Marini, nos fazendo crer que suas aspirações jazem sepultadas” (SADER, Emir, SANTOS, Theotonio. 2009, p. 4). Há, de maneira geral um consenso de teóricos relevantes como Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra em conceber Rui Mauro Marini como o “pai” da TD<sup>10</sup>. Além do mais, o caráter

---

<sup>10</sup> “Nessas tarefas e nessas andanças, nas quais estivemos tantas vezes juntos a ponto de sermos identificados (Ruy, Vânia Bambirra e eu) como uma corrente da chamada “Teoria da Dependência”, Rui Mauro Marini formou uma plêiade de discípulos magníficos que se podem ver nos quatro volumes que publicou sobre o pensamento social latino-americano pela Editora Caballito, do México”. (SANTOS e SADER, 2009, p. 23). As

marxista da obra de Marini contrapõe-se ao tom politicista de Cardoso, tal como declara Theotonio dos Santos: “Marini pertence a uma geração para a qual conhecimento é legítimo porque serve aos fins emancipatórios dos homens” (SADER, Emir, SANTOS, Theotonio. 2009).

Fato é que a TD sofrera influência direta das obras do pesquisador marxista alemão André Gunder Frank acerca das teorias de desenvolvimento. Este último, em sua primeira grande obra, “*Capitalisme et Sous-Développement en Amérique Latine* (1967), contrapõe a teoria do feudalismo defendida pelos partidos comunistas e constata o caráter ilusório do ideário da revolução democrático-burguesa, defendendo a revolução socialista como única alternativa realista ao “desenvolvimento do subdesenvolvimento”.

No plano tático, o inimigo imediato da libertação nacional na América Latina é constituído pela burguesia interna do Brasil (...) Atualmente, a luta antiimperialista na América Latina deve ser realizada por meio da luta de classes. A mobilização popular contra o inimigo de classe imediato, nos âmbitos nacionais e locais, provoca um confronto mais vigoroso com o inimigo central imperialista que a decorrente da mobilização anti-imperialista direta (...) A coincidência estratégica da luta de classes com a luta anti-imperialista e a prioridade tática da luta de classes na América Latina sobre a luta anti-imperialista contra a <sup>11</sup>burguesia metropolitana aplicam-se claramente à guerra de guerrilhas, que primeiramente deve explodir contra a burguesia nacional do país (FRANK, 1968, p. 388).

A concepção revolucionária-socialista é compartilhada por Rui Mauro Marini, que demonstra o caráter do subdesenvolvimento a partir do enfoque sobre a forma de extração de mais-valia absoluta dos países centrais, de modo a captar a superexploração da força de trabalho como condição do desenvolvimento dos países do centro capitalista. Theotonio dos Santos, que também se exila no Chile durante a ditadura militar brasileira, acrescenta que a TD fora resultante dos embates acerca da natureza do subdesenvolvimento, colocando em xeque as teorias tradicionais do desenvolvimento, demarcada pelas dificuldades de industrialização. Para ele, assim como para Cardoso, o diferencial da TD em relação a tais teorias encontra-se na variável interna da dependência.

Ao analisar a crise brasileira, tentaremos determinar seu movimento próprio e específico. A situação internacional em que este movimento se insere é

---

obras referidas decorreram de um amplo seminário dirigido por Marini no Centro de Estudos Latino-Americanos (Cela) sobre o pensamento social latino-americano.

<sup>11</sup> Texto apresentado pelo autor no Congresso Cultural da Havana, em janeiro de 1968. In: O Marxismo na América Latina. 2ª Ed. 2006. Ed. Fundação Perseu Abramo.

tomada como condição geral, não como demiurgo do processo nacional, porque a forma em que essa situação atua sobre a realidade nacional é determinada pelos componentes internos desta realidade. Sobretudo, é cômodo substituir a dinâmica interna por uma dinâmica externa. Se isto fosse possível, estaríamos dispensados de estudar a dialética de cada um dos movimentos do processo global, e substituiríamos o estudo das diversas situações concretas por uma fórmula geral e abstrata. (SANTOS, 1970).

Theotonio destaca como precursores de tal análise o próprio Cardoso, além de Aníbal Quijano, Enzo Faletto e Weffort, cruciais para a elaboração do conceito como categoria científica explicativa, de modo que, para o autor, os enfoques das teorias imperialistas seriam limitados ao não abordarem a teoria do imperialismo do ponto de vista dos países dependentes. O subdesenvolvimento deveria ser entendido na malha do circuito de expansão capitalista e, por isso, significaria reformular a teoria marxista do imperialismo. “A dependência é uma situação em que um certo grupo de países tem sua economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual a própria está submetida” (SANTOS, 1970, p. 397), de modo que, com base nas assimetrias resultantes da divisão internacional do trabalho, grupos minoritários nacionais com alta concentração de capital, “domínio do mercado mundial, monopólio das possibilidades de poupança e investimento são elementos complementares no estabelecimento de um sistema internacional desigual e combinado” (SANTOS, 1970, p. 398).

A crítica de Theotonio Santos em torno de Cardoso refere-se a falta de oportunidade de Marini em responder às críticas que Cardoso junto com Serra fazem a ele em artigo publicado pelo Cebrap, “As desventuras da Dialética da Dependência” (1978). Além de não publicarem o artigo de Marini em resposta às críticas de Cardoso e Serra na mesma revista, classifica o grupo próximo a Marini de “estagnacionistas”:

É lamentável que sua volta do exílio tenha sido precedida pela crítica de Fernando Henrique Cardoso e José Serra em um artigo infeliz dedicado à crítica de seu Dialética da dependência. Aqueles que identificaram, como RMM, Vânia Bambirra, André Gunder Frunk e eu, já em 1964, a dinâmica do capitalismo mundial e brasileiro (mostrando sua entrada em uma nova fase caracterizada pela hegemonia crescente do capital financeiro, que encerrava tendências expansionistas e levava a um papel crescente do Estado junto ao capital privado nacional e internacional), procurou-se desqualificar como ‘estagnacionistas’. Ruy Mauro Marini foi o oposto disso e, antes de Fernando Henrique Cardoso (ou qualquer um de nós), foi o primeiro a identificar o caráter dinâmico do capitalismo dependente. Só que esse dinamismo não era visto no sentido do equilíbrio macroeconômico, das liberdades públicas e do bem-estar social, como nos querem impingir hoje

em dia Fernando Henrique e outros. (SANTOS e SADER, 2009, p.25, grifos nossos).

Por fim, neste debate sobre a dependência também participou o economista Luiz Bresser Pereira, para quem a TD fora de fato analisada com o rigor necessário que a própria realidade impunha, pelos olhos de FHC (COTRIM, 2001). De modo que, segundo ele, a obra DDAL publicada pela primeira vez em 1969, inaugura uma maneira de olhar a dependência de maneira mais convergente com a realidade.

Do ponto de vista contextual, as análises dos dependentistas ressoavam um contexto muito mais amplo em que o mundo intensificava a bipolaridade da Guerra Fria e a esquerda via na alternativa socialista possibilidade real de emancipação humana. No plano global, em 1949, a China inseria-se no rol dos países adeptos de revoluções comunistas, ao lado, literalmente, da URSS e, dez anos depois, a Revolução Cubana (1959) trazia os ventos revolucionários comunistas ao continente americano. Antes disso, a morte de Stálin, em 1953, prenunciava diversos problemas quanto ao encaminhamento da revolução socialista no mundo, que alcançou momento perturbador com as denúncias dos “crimes de Stálin” feita por Krushev, culminando na desarticulação da esquerda, no plano mundial. Os embates envolveram, via de regra, autores brasileiros circunscritos ao âmbito acadêmico, ainda que atuando em universidades fora do Brasil, dado o contexto de exílio em razão da ditadura militar. O contexto histórico que colocava a luta da esquerda e da revolução socialista na ordem do dia alimentou os embates e delineou as respostas dadas em torno da saída mais efetiva da condição de dependência dos países latino-americanos. Particularmente no caso de FHC, tal resposta delineia-se pela crítica às respostas socialistas radicais, que viam somente na revolução socialista condição efetiva de desenvolvimento, legando aos países latino-americanos, conquanto que circunscritos na lógica capitalista, a condição de estagnação, tal como veremos mais à frente.

### **2.2.1 A crítica cepalina e a posição de Cardoso**

*De certo modo, a perspectiva ‘catastrofista’ que levou mais tarde a formulação de teorias do ‘desenvolvimento’ do subdesenvolvimento, estava incrustada na própria explicação cepalina.*

*Fernando Henrique Cardoso*

As ideias mestras acerca das condições de desenvolvimento dos países latino-americanos lançadas pela CEPAL formaram um arcabouço crítico central para o desenvolvimento da TD. Cardoso aponta o artigo “El Desarrollo econômico de la America Latina y algunos de sus principales problemas”, de autoria de Raul Prebisch, em abril de 1950, e o “Estudio Economico de America Latina”, de 1949, publicado pelas Nações Unidas, em 1950, como os principais documentos que demarcam as críticas cepalinas. Neles, Cardoso elenca três críticas inovadoras no tocante à compreensão das relações econômicas internacionais dos países latino-americanos, sustentadas na crítica à teoria liberal das vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho ricardiana: “A mão invisível do mercado aparecia, para Prebisch, como madrasta: em vez de corrigir distorções, acentuava-as” (CARDOSO, 1980, p.23). Assim, os ganhos do comércio internacional não eram equalizados entre todos os países; pelo contrário, aumentavam-se os ganhos assimétricos, fenômeno denominado por Prebisch como Deterioração dos Termos de Troca entre bens primários, decorrentes das economias periféricas, e manufaturados, exportados pelas economias capitalistas centrais. Resumidamente, a) a taxa de crescimento da produtividade na produção manufatureira é mais alta do que na produção de bens agrícolas; b) os preços dos produtos manufaturados não incorporam menor valor mesmo com maior produtividade devido à organização trabalhista por meio da pressão sindical dos países capitalistas centrais. Estes dois fatores somados, além de demonstrar a inviabilidade da teoria das vantagens comparativas, evidenciam a deterioração dos termos de intercâmbio, de modo que o preço dos produtos primários tenderia a declinar como proporção do preço dos produtos industrializados, de modo que tal estrutura ocasiona uma menor capacidade de acumulação capitalista na periferia, desencadeando um debate acerca da necessidade de políticas específicas de promoção da acumulação e desenvolvimento. Nesse sentido, Cardoso é enfático em elogiar a constatação de Prebisch acerca do papel fundamental da acumulação em economias de mercado, assim como as referências às condições históricas e sociais ligadas à acumulação dos países capitalistas centrais. Não obstante, Cardoso aponta o “gap” na análise acerca dos mecanismos de exploração da periferia pelo centro, o que demandaria uma análise sociológica mais meticulosa. Este ponto é fundamental, pois é a partir dele que Cardoso construirá a crítica aos limites das investigações cepalinas, insistindo na necessidade de um recorte analítico que dê conta das dimensões histórico-estruturais e, ao mesmo tempo, saiba olhar os resultados sociais e políticos de tais processos, de modo que seria na conjugação da variável externa-interna, isto é, na conjugação das forças internacionais e da composição de forças nacionais, que se encontrariam soluções efetivas para o desenvolvimento nacional. Daí a defesa intransigente

da política como instrumentadora das forças capazes de viabilizar o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a defesa da democracia como ambiente mais favorável à inclusão da maioria nos processos de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, as críticas da esquerda aos cepalinos centravam-se em maior peso na apreensão da “lógica do capital”, o que não deveria, por sua vez, ser analisado abstratamente:

Os supostos políticos e estruturais da análise cepalina podem ser discutíveis em termos de uma análise econômica que dê mais peso a ‘lógica do capital’. Mas, seria inadequado sustentar esta última abstratamente, sem pensar nas condições concretas da exploração social e parece-me incorreto pensar que a CEPAL, bem ou mal, incorreu no equívoco de crer que a exploração no mercado internacional dá-se através de desigualdades nos termos de intercâmbio como se estes supusessem uma exploração meramente ou principalmente comercial (CARDOSO, 1980, p. 25).

Para Cardoso, os liberais ortodoxos viam na CEPAL os riscos de um socialismo burocrático, criticando os cepalinos por sustentarem o eterno desenvolvimento do subdesenvolvimento, isto é, não acreditavam que a condição de subdesenvolvimento seria eterna, pois a produtividade das economias periféricas poderia aumentar, em certos casos. O autor destaca o professor de Harvard, Gottfried Haberler, cuja crítica é objeto de simpatia por Cardoso, já que o trabalho do professor, “apesar de seus fundamentos conservadores, apontam para uma lacuna importante nos trabalhos iniciais da CEPAL: a falta de maior explicitação sobre o papel e a natureza dos ciclos econômicos e sua distinção frente a tendências de piora constante” (CARDOSO, 1980, p. 29). Este ponto se configura como de fundamental relevância, dada a recusa de Cardoso em acatar a tese da impossibilidade do desenvolvimento na periferia. Já os liberais heterodoxos tendiam à necessidade na formação de capital, concebido como “fator” a partir de dois mecanismos: a inversão estrangeira e as exportações geradoras de excedentes, e assim, mesmo sem a industrialização na periferia – ao contrário do que defendia a CEPAL –, seria possível a extração de benefícios dos países centrais, dada a concepção das vantagens comparativas do comércio internacional.

Por fim, Cardoso compreende que fora a partir da versão leninista<sup>12</sup> sobre o imperialismo que os economistas marxistas propuseram suas formulações aos esquemas cepalinos. De modo geral, a composição orgânica do capital nos países industrializados aceleraria a queda

---

<sup>12</sup> A Teoria do Imperialismo de Lênin, publicada em 1917 em “Imperialismo, etapa superior do Capitalismo” considera que a tendência concentradora do capitalismo numa escala mundial formara grandes oligopólios e monopólios decorrentes da associação do capital industrial com o bancário, criando no plano das relações internacionais atritos contudentes entre os Estados capitalistas mais avançados que levaram à Primeira Guerra Mundial.

da taxa de lucro,<sup>13</sup> de modo que os países periféricos com abundante mão de obra atrairiam mais investimentos. Cardoso aponta o debate travado pelos marxistas Maurice Dobb, Paul Baran e Hans Singer (CARDOSO, 1980, p.36) acerca da industrialização da periferia a partir da estreiteza do mercado e a ideia de “excedente econômico”, defendida por Baran, decorrente da utilização irracional do mesmo, de modo que os capitais estrangeiros apenas acentuariam as distorções no uso desse excedente. Além do mais, este autor, ao registrar a inviabilidade da aquisição de máquinas e patentes no estrangeiro, apontaria uma importante estrutura do subdesenvolvimento.

Enquanto a inspiração marxista mais clássica não podia concordar com a análise da CEPAL porque não via o problema de falta de capitais, a tradição mais política da análise de Lênin, aceita *ipso facto* por Baran, percebia a existência de um problema que aparecia como se fosse de mercado e da insuficiência dinâmica de capitais. Entretanto, ao contrário de Prebisch, não acreditava que as reformas, o aumento da produtividade e o investimento de capital estrangeiro pudessem alterar drasticamente as condições prevalecentes no subdesenvolvimento. Só uma revolução socialista libertaria as forças produtivas e permitiria elevar o nível de vida das massas, através do melhor uso de excedentes disponível (CARDOSO, 1980, p.37).

Mais uma vez, Cardoso chama a atenção à necessidade de especificar os mecanismos de exploração de classe provocados pela posição periférica dos países latino-americanos, criticando a crítica genérica cepalina e de economistas marxistas, que se referiam à exploração ao nível genérico do comércio internacional. Ao mesmo tempo, concorda com a apreensão de Charles Battelheim acerca da desigualdade do desenvolvimento das forças produtivas como geradora da desigualdade das taxas de composição orgânica do capital entre ramos da economia ou economias nacionais. Mais uma vez, a crítica de Cardoso está na necessidade de conferir inteligibilidade aos agentes sociais e, ao mesmo tempo, a construção de um arcabouço teórico capaz de apreender a totalidade social.

Cardoso sustenta que Prebisch fora explícito ao demonstrar a necessidade do aumento da produtividade e da acumulação por meio do qual o comércio internacional deveria ser ativo, além da necessidade de impulsionar o consumo popular, extremamente baixo. Os anos 1950 e início da década posterior demonstraram pouca variação da CEPAL acerca dos instrumentos de política econômica, sendo eles a industrialização e a defesa do protecionismo “sadio”; um planejamento de substituição das importações; a defesa do aumento dos salários no processo

---

<sup>13</sup> A Lei Tendencial da Queda da Taxa de Lucro decorrente da inserção do Capital Constante e variações tecnológicas produziria a mais valia relativa e a tendência orgânica do capital em “empurrar” para a periferia a extração da mais valia absoluta, de modo que o próprio mercado equalizaria os lucros das economias centrais, a partir da apropriação da mais-valia absoluta extraída na periferia do capital. Ver: MARX, O capital. Vol. 3).

de industrialização e, finalmente, uma política adequada para a alocação dos recursos externos. Portanto, a saída cepalina diante dos constrangimentos do sistema internacional consistia no fortalecimento do Estado Nacional enquanto agente indutor do desenvolvimento, “programando” a industrialização. Cumpre, por fim, ressaltar a condição deste ao alocar de maneira mais eficiente os capitais internacionais, não os descartando, de modo que a implementação das políticas de industrialização supunha “a defesa da necessidade do deslocamento dos centros de decisão para a periferia e, conseqüentemente, o fortalecimento da capacidade decisória e regulamentadora do Estado” (CARDOSO, 1980, p.40).

Ao tecer críticas aos marxistas, de um lado, e aos cepalinos, de outro, Cardoso demonstra como por meio de caminhos distintos tais análises chegaram em pontos de chegada semelhantes, pois ambas as correntes “viam no exterior o inimigo principal e ambas coincidiam em que sem esforço interno para remover ‘obstáculos ao desenvolvimento’ não haveria melhoria de vida das massas”, de modo que tais coincidências acabaram por conferir “uma coloração levemente avermelhada ao pensamento cepalino” (CARDOSO, 1980, p.41).

Na medida em que a CEPAL centrava suas respostas ao caminho mais efetivo de desenvolvimento dos países periféricos na industrialização, já que admitia a tese de que o desenvolvimento capitalista depende da ampliação das forças produtivas via progresso técnico incorporado na produção social, e que esta ampliação altera a divisão social e internacional do trabalho, assim como as formas espaciais de exploração, questões quanto à incorporação do processo técnico e à divisão interna do trabalho, no sentido de favorecer a acumulação, cristalizavam-se em discussões sobre o papel do capital estrangeiro, as quais se fizeram até o final da década de 1950, de maneira inconclusiva. De maneira geral, a crítica de Prebisch ao capital estrangeiro referia-se à incapacidade de este ter acelerado o processo de ampliação do mercado interno, muito embora, nas formulações iniciais, defendesse a utilização deste como recurso *pro-tempore*.

Por fim, é pertinente observar os apontamentos de Cardoso acerca da defesa da integração dos países latino-americanos via blocos econômicos, elaborada pela Cepal, visando à formação de mercados comuns, como a ALALC e o Mercado Centro-Americano, justificado por Cardoso pela insistência cepalina de ampliação do mercado interno e a busca pela escala de investimento, somada à “noção política de que através de ‘blocos’ talvez fosse mais fácil contrapor-se aos interesses do Centro” (CARDOSO, 1980, p. 41). Para Cardoso, Prebisch fora coea teoria da rente com os argumentos teóricos elaborados para compor o projeto cepalino. Além do mais, considera que os anos 50 foram o auge do pensamento cepalino, na medida em que demonstraram “capacidade de repor temas e soluções em função de uma situação

histórica dada” e, nesse sentido, é enfático em admitir a contribuição cepalina à produção de um pensamento econômico latino-americano:

seria ingênuo pensar que ele não se nutriu dos modelos clássicos e de seus desdobramentos. Mas reaqueceu a herança teórica recebida para torná-la mais útil e capaz de explicar situações novas que emergiram” (CARDOSO, 1980, p. 44)

Na década posterior à CEPAL, a crise econômica internacional alimentaria certo pessimismo nas análises cepalinas nos anos posteriores, contrapostas pela evidência empírica da melhoria das condições econômicas internacionais no decênio 1965-1975. É, pois, dos embates estimulados pelas proposituras cepalinas e as reações dentro e fora dessa instituição que surgiria a TD, na visão de Cardoso, como veremos à frente.

### **2.2.2 Mudança no capitalismo mundial e a inserção dos países latino-americanos**

*O percurso da ‘mesma’ ideia noutra universo histórico-cultural faz dela outra coisa. Penso que as formulações cepalinas constituem, neste sentido, um bom exemplo de originalidade” (CARDOSO, 1980)*

Segundo Cardoso, já em finais da década de 1940, o ponto de partida latino-americano na análise dos principais problemas econômicos da região foi a teoria do comércio internacional, em que se percebeu os crônicos problemas regionais a partir do endividamento externo, somada às dificuldades de competitividade internacional:

finda a guerra mundial, o comércio internacional se reorganizava e a velha ordem econômica voltava a cobrar seus direitos sobre os recém-chegados à corrida do desenvolvimento. Os donos do poder mundial queriam obrigar os países de economia periférica a retroceder. Que a Argentina exportasse carne e trigo e o Brasil ou a Colômbia, café, era considerado normal. Mas parecia descabido que estes ou outros países latinoamericanos continuassem a exportar produtos não tradicionais, para os quais as dificuldades da guerra tinham aberto ocasionalmente um mercado. Mais descabido ainda seria promover a industrialização maciça da periferia do sistema "produtivo mundial. Foi nesse contexto que se afirmou a luta pela industrialização na América Latina e pela reorganização do comércio mundial. A CEPAL foi o grande fórum deste debate. (CARDOSO, 1980, p. 8)

A mudança na configuração do capitalismo na passagem dos anos 40-50 deflagrada por Cardoso fora determinante para uma reorganização do sistema internacional, em que a

expansão das “grandes unidades capitalistas de produção”, a saber, os trustes e cartéis<sup>14</sup>, situados em um primeiro momento nos países centro do capitalismo, passam a incorporar a periferia do capital – e os países latino-americanos –, de modo a tirar proveito das vantagens internas destes países e, ao mesmo tempo, operar em um patamar de concorrência oligopólica internacional, esboçando, assim, uma nova Divisão Internacional do Trabalho. Tais mudanças na prática significavam que a clássica solução ao subdesenvolvimento posta pela CEPAL é colocada em xeque, de modo que emergia a necessidade de encontrar respostas mais efetivas para o problema do desenvolvimento. Como bem salienta Cardoso,

A novidade das análises da dependência não consistiu, portanto, em sublinhar a dependência externa da economia que já fora demonstrada pela CEPAL. Ela veio de outro ângulo: veio da ênfase posta na existência de relações estruturais e globais que unem as situações periféricas ao Centro. Os estudos sobre a dependência mostravam que os interesses das economias centrais (e das classes que as sustentam) se articulam no interior dos países subdesenvolvidos com os interesses das classes dominantes locais. Existe, pois, uma articulação estrutural entre o Centro e a Periferia e esta articulação é global: não se limita ao circuito do mercado internacional, mas penetra na sociedade, solidarizando interesses de grupos e classes externos e internos e gerando pactos políticos entre eles que desembocam no interior do estado (CARDOSO, 1980, p. 10).

É, pois, na incapacidade cepalina em apreender a dinâmica sociológica específica de cada país e conjugá-la com os determinantes do sistema internacional que Cardoso tece a crítica ao pensamento cepalino. A formação de sociólogo e o legado do período de sua formação na USP, por certo, exerceram papel predominante neste processo. Com efeito, a tentativa de classificar o lugar e o teor das proposições acerca do desenvolvimento presente no pensamento latino-americano é parte da preocupação legada de uma tradição acadêmica preocupada em encontrar o lugar das ideias e as particularidades decorrentes da forma como se processa a importação das mesmas. Não à toa o autor cita Robert Schwarz e Antônio Cândido, alguns dos mais “argutos teóricos da literatura brasileira”, como referenciais em demonstrar os efeitos da dependência sobre a produção das ideias. Cardoso, contudo, propõe-se a fazer o raciocínio inverso, ao discutir “as ideias e seu lugar”, título inclusive da obra referida (CARDOSO, 1980). Com isso, objetivava demonstrar que ao menos algumas ideias sobre o desenvolvimento econômico seriam originais da América Latina.

Para evitar que o tom jacobino e meio narcísico prevaleça, convém esclarecer que cuidarei também de mostrar que mesmo as mais originais

---

<sup>14</sup> “Naquela época nem havia a denominação multinacionais, chamávamos de trustes e cartéis”. In: TOLEDO, 1998.

interpretações latino-americanas sobre o desenvolvimento econômico têm raízes extracontinentais. Contudo, não tomarei as ideias sobre o desenvolvimento como meros "reflexos" do sol resplandecente do pensamento ocidental. Em matéria de ideias, muitas vezes, o que é novo é, precisamente, o reaquecimento, sempre que se junte algum tempero à água que se adiciona para evitar que as velhas ideias fiquem estorricadas com o novo aquecimento. (CARDOSO, 1980, p. 18)

Comprovado o caráter autêntico do pensamento econômico latino-americano inaugurado pela CEPAL, Cardoso observa que as mudanças ocorridas ao longo dos anos 50 com a intensificação dos investimentos industriais na periferia contribuíram com a internacionalização do mercado interno via intensificação da atuação das multinacionais. Esse processo alterara a forma das relações centro-periferia, já que a industrialização passou a ser um objetivo do capital estrangeiro em alguns países da periferia, de modo que “as relações entre as políticas públicas, as empresas do Estado e o capital externo tornaram-se maiores e mais complexas”. (CARDOSO, 1980, p. 45). A partir de então, Cardoso constata um declínio das proposições cepalinas, deflagrado pelo reformismo proposto na reunião da OEA de Punta Del Este, em 1961, em que, embora com alguns avanços, demonstrara “esquecimento momentâneo” das questões estruturais de base, tal como a deterioração dos termos de intercâmbio, a disparidade do progresso técnico e dos níveis salariais reais entre centro e periferia. Ao mesmo tempo, a crise econômica já despontada nos anos 60 acelerara o tom pessimista de algumas correntes cepalinas. Por sua vez, a melhoria significativa da dinâmica do comércio mundial durante o decênio 1965-1975 apontara inclusive para um favorecimento dos produtos agrícolas dentro dos termos de intercâmbio. Cardoso conclui que

A história preparou dessa forma uma armadilha à onda pessimista. Esta decorria de confusões entre os ideais reformistas e a análise específica do desenvolvimento do capitalismo. A incompatibilidade entre este e as desejadas reformas motivava frustrações; contudo, o produto nacional dos países periféricos que se industrializavam não deixava de crescer e o progresso técnico acentuava, apesar das ‘distorções’. (CARDOSO, 1980, p.48)

Cardoso reconhece o avanço cepalino nos anos 70, graças à revalorização da crítica social. Ressalta, neste sentido, os trabalhos de Aníbal Pinto, o qual, contudo, teria defendido proposições estagnacionistas, expondo um pessimismo infundado empiricamente. Por volta da segunda metade dos anos 60, afirma Cardoso ter surgido dentro e fora da CEPAL uma outra linha de interpretação deflagrada especialmente nos textos de Vuskovic, Celso Furtado, Oswaldo Sunkel e do espanhol Medina Echevarría, a qual passou a ser conhecida pela Teoria da Dependência, estimulando embates dentro da própria CEPAL. De maneira geral, o

questionamento central girava em torno do por que de os países periféricos não terem se industrializado. Esta discussão oferece um rico arcabouço teórico-conceitual com foco em compreender não apenas os mecanismos externos no processo de industrialização, como os trabalhos iniciais da agência, mas iniciaram uma investigação sociológica capaz de identificar a arquitetura interna viabilizadora da condição periférica dos países latino-americanos.

Celso Furtado, o principal economista brasileiro operante na CEPAL, ao contribuir com a alcunha do subdesenvolvimento, realiza uma das mais significativas empreitadas investigativas em torno dos mecanismos do subdesenvolvimento. Para ele, a “armadilha histórica do subdesenvolvimento” consiste no fato de que as condições em que ocorrera o desenvolvimento econômico na Europa são historicamente distintas das dos países periféricos latino-americanos. O perfil clássico do desenvolvimento europeu consistiu no equilíbrio entre um setor produtivo e a oferta de mão de obra, capaz de gerar “homogeneização social”, isto é, a possibilidade de compra das classes trabalhadoras não é demasiado gritante como se caracterizam as economias dos países periféricos. Furtado, assim, caracteriza o termo: “membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (FURTADO, 1992, p.38 ). O autor considera que os estímulos à produtividade são deflagrados pelo progresso técnico, por sua vez, fruto de uma distribuição de renda em sociedades com homogeneidade social, impulsionam acumulação através de novas técnicas, criando um círculo de inovação necessária para a reprodução capitalista nos países centrais. Além disso, atribui às variáveis distribuição de renda, organização das classes trabalhadoras e às disputas de classe lugar central na classificação entre os impeditivos das economias periféricas de se desenvolverem. De modo que a equação entre produtividade e assimilação de novas técnicas não é capaz de conduzir a homogeneização social. Assim, pois, na visão de Furtado, o sistema produtivo não configura o motor do progresso técnico nos países subdesenvolvidos. Pelo contrário, como modelo de indução de desenvolvimento capitalista, o progresso técnico é assimilado no plano de estilo de vida e não como uma transformação no sistema de produção. No caso do Brasil, em que o crescimento econômico se dá via concentração de renda, a amplitude da heterogeneidade social torna impossível a saída da condição de subdesenvolvimento. É nesta circunscrição entre produtividade (progresso técnico - assimilação social), inovação e homogeneização social que Furtado constata a dificuldade em criar um dinamismo endógeno, capaz de destravar o desenvolvimento.

Portanto, essas condições endógenas mantenedoras do subdesenvolvimento seriam retroalimentadas de modo a reiterar a manutenção do desenvolvimento: “o desenvolvimento

do subdesenvolvimento” (1980). Isso porque a impossibilidade de produzir bens de produção, o Departamento 1, na linguagem marxiana, travaria qualquer possibilidade de saída do subdesenvolvimento. No caso do Brasil, a análise cepalina em meados dos anos 70 considerava que o modelo de industrialização via substituição de importações não fora capaz de viabilizar um modelo de desenvolvimento, tal como chama a atenção Maria da Conceição Tavares (2000). Pelo contrário, a dependência de tais setores externos colocaria os países latino-americanos na esteira da dependência das economias centrais e em posição periférica, portanto. É, pois, neste contexto que Cardoso chama a atenção para o fato de Furtado e os outros nomes acima citados voltarem-se às análises das contradições do progresso do desenvolvimento capitalista, contrapondo-se aos modelos de desenvolvimento unificado” que consideram a mera imitação do desenvolvimento dos países desenvolvidos condição de saída da situação de dependência. Prebisch, por exemplo, considerado por Cardoso um dos principais economistas cepalinos, afirma ser o capitalismo um modelo “de difusão irregular do progresso técnico, comandado pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas” (CARDOSO, 1980).

Tais considerações são relevantes, na medida em que Cardoso atribui a tais nomes a vanguarda da teoria, incrementando os debates até hoje acesos, em torno do surgimento da TD. Além disso, para Cardoso, a contribuição cepalina não consistiu somente em apreender a tendência à reprodução das desigualdades entre nações através do comércio internacional e das diferenças das taxas salariais e distintos graus de progresso técnico entre Centro e Periferia. A originalidade da Cepal consistira em transformar tais interpretações em um arcabouço político favorável à industrialização, motivando a prática política e gerando ideologias. Cardoso constata as raízes teóricas da ambiguidade teórica cepalina:

As formulações cepalinas tem óbvias raízes no pensamento econômico clássico e no marxismo e estão permeadas por uma linguagem keynesiana. Esta ambiguidade dificulta a determinação do quadro teórico em que se move a análise. (CARDOSO, 1980, p.54).

Não por isso Cardoso rebaixa a análise intelectual cepalina, negando os avanços da mesma. Pelo contrário, nutre elogios, ao considerar a premissa da importância da criatividade na ciência, capaz de ser medida “pela gula que uma teoria desperta em seus seguidores, para superá-la”, através da qual abre-se uma brecha que permite aos investigadores subsequentes a conclusão de que “sem esta brecha, não teria podido abrir atalho que me permitiu ver mais longe” (CARDOSO, 1980, p. 56). Fora exatamente esta brecha que propiciara o desenvolvimento da TD.

### 2.2.3 A Teoria da Dependência

A história intelectual do conceito de dependência remonta às análises sobre o imperialismo, particularmente a marxista. Não à toa, alguns autores contrapõem-se à autenticidade e à originalidade da TD, afirmando sê-la uma aplicação dos princípios conceituais desenvolvidos pelos teóricos do imperialismo: Lênin e Rosa Luxemburgo. Com efeito, os fundamentos do conceito de dependência estão presentes nos estudos de tais autores sobre o imperialismo e o capitalismo monopolista no início do século XX, tal como John Hobson e Hilferding, além de Lênin, Trotsky e Rosa Luxemburgo. Tal processo é reconhecido por Cardoso, que nega as insinuações críticas de que “a dependência era expressão rebarbativa para obscurecer o mesmo fenômeno mais claramente caracterizado pelas análises do imperialismo” (CARDOSO, 1980, p.58). Com efeito, a TD utilizou-se de pressupostos teóricos imperialistas, mas vai além, ressignificando-a, à luz da especificidade histórica latino-americana, meio século transcorrida a teoria leniniana do imperialismo.

Quase todos os conceitos manejados pelas ciências sociais podem remontar a autores que, por critérios vários são considerados clássicos. Parece-me destituído de sentido ‘enobrecer’ uma ideia pela antiguidade dela. As noções básicas tem uma longa tradição. Mas o que conta para avaliar a vitalidade intelectual delas é a recolocação que é passível de sofrer sempre que alguma corrente intelectual vigorosa trata de repensar processos sociais antigos ou, servindo-se de velhas abordagens e noções, trata de caracterizar processos emergentes. (CARDOSO, 1980, p.57)

É, pois, sobre a “caracterização de processos emergentes”, a partir das transformações latino-americanas, que Cardoso busca fundamentar o surgimento e autenticidade da TD, “não como alternativa a teoria do imperialismo, mas como complemento” (CARDOSO, 1980, p.73). A obra central que demarcou o debate de Cardoso no âmbito da TD foi Dependência e Desenvolvimento na América Latina, escrita no Chile e publicada em parceria com o sociólogo chileno, Enzo Faletto, pela primeira vez, em 1967. Com efeito, as teorias imperialistas clássicas não previam a industrialização das economias periféricas. A discussão em torno do desenvolvimento estimulava a revisão da teoria do imperialismo, a fim de realocá-la em bases histórico-específicas, obrigando, pois, Cardoso, a “redefinir algumas interpretações sobre o imperialismo e o subdesenvolvimento” (CARDOSO, 1980, p.75).

Estava em curso a internacionalização da produção capitalista. A linha de separação entre o mercado interno e o externo se redefinia: o imperialismo, que fora obstáculo à industrialização da periferia, passava a ser mola propulsora de um certo tipo de desenvolvimento industrial. (CARDOSO, 1980 p. 76)

Visando a evitar a generalidade da análise e a incoerência metodológica das generalizações, Cardoso enquadra o objeto investigativo no Brasil e na Argentina (CARDOSO, 1971). Postulado coerente com a demarcação metodológica que busca apreender a especificidade concreta das relações sociohistóricas de cada país, dada a complexidade e o peso analítico da investigação de cada país latino-americano. O faz em “Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes” (1971) e em “Desenvolvimento e Dependência na América Latina” (1969), com Enzo Falleto, além de diversos artigos. Ao demonstrar que o papel das burguesias nacionais na América Latina variou significativamente segundo o modo de relação das economias nacionais com o exterior. No caso do Brasil, Cardoso aponta três vertentes distintas nos contextos de (re)surgimento da noção de dependência, quais sejam: as correntes nacional-desenvolvimentistas; as marxistas, com foco nos estudos dos monopólios e, finalmente, os estudos com foco em relacionar os processos históricos e estruturais da dependência, localizando-os na dinâmica e contradições entre as classes sociais, nas quais ele se insere. Ao constatar uma variedade de correntes intelectuais precursoras da teoria, aponta também a variedade das críticas, as quais, ao abordar aspectos genéricos, tornar-se-iam estéreis, ao não considerarem as particularidades de cada uma.

Por motivos teóricos e práticos, não seria possível proceder a essa análise no conjunto da América Latina. Teoricamente porque, como se viu no capítulo anterior, a formação e o papel da burguesia obedeceram na América Latina a cursos histórico-estruturais distintos e haveria o risco de comparar-se em nível meramente formal variáveis que pertencem a universos concretos distintos. Praticamente porque, mesmo considerando-se as burguesias industriais oriundas da mesma situação de base, o número de países ultrapassa as possibilidades práticas de investigação e análise para um trabalho desta natureza. (CARDOSO, 1971, p.87).

Contra-pondo-se às mais distintas críticas, Cardoso concentra-se em salientar as questões teórico-metodológicas sobre as quais a TD desenvolvera-se, em vez de apenas considerar que a dependência seria a mera consequência do estágio atual do desenvolvimento do capitalismo internacional na etapa monopólico-imperialista ou de vê-la como uma “ideologia embebida no patriotismo econômico latino-americano depois de falidos os intentos do desenvolvimento nacional autônomo” (Idem, p. 58). Cardoso ressalta o viés marxiano da análise da dependência, ao considerar as determinações sociais no desenvolvimento das categorias conceituais da dependência: “com efeito, na perspectiva marxista o conceito não se produz pelo desdobramento da razão sobre si mesma”, de modo que o reconhecimento das

diversas tentativas de desenvolvimento capitalista em bases genuinamente nacionais é considerado pelo autor como o fundamento das relocalizações teóricas dos cientistas sociais latino-americanos. Compreende que até 1964 fora esse o eixo orientador que orientou o pensamento crítico, destacando o papel do ISEB e do PCB.

É, pois, da crítica à sociologia do desenvolvimento, ao populismo e ao desenvolvimento nacional-burguês que Cardoso ergueria a TD. Na contracorrente das análises centradas no papel do Estado e no estímulo deste à inclusão das massas populares via estímulo ao empresariado nacional, encabeçada por Furtado, Cardoso sustenta que o empresariado brasileiro não possui intenções nacionalistas. Pelo contrário, associa-se ao empresariado internacional no centro do circuito capitalista. Diante de tal situação e, somada a interferência cada vez maior das empresas multinacionais no país, FHC defendia a associação da burguesia nacional com a burguesia dos países centrais, diante dos limites da autonomização da economia em bases industriais e os problemas daí redundantes.

Como já visto, esta conclusão advém dos estudos do autor ao “empresário industrial e desenvolvimento econômico”, tese de livre-docência através da qual conquista cadeira de Sociologia junto à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, conquistando-a, em 1963:

foi no processo de realizar um estudo sobre os empresários nacionais, entrevistando-os, que pude ir mais longe na crítica às bases sociais e políticas de tal estilo de ‘projeto desenvolvimentista (...) Parte ponderável do empresariado nacional conspirava claramente com grupos estrangeiros’.  
(CARDOSO, 1980, p.61).

Cardoso destaca a Revista Brasiliense, coordenada por Prado Jr., como crítica ao modelo desenvolvimentista iseiano e pcebista, chamando a atenção para as denúncias das “inconsistências de classe” e de um desenvolvimentismo associado aos trustes internacionais, desde o governo Kubitschek (Idem, p.61). A questão dos jogos de poder interno a cada país latino-americano é condição fundamental para viabilizar o desenvolvimento na visão cardosiana, ainda que em associação às burguesias internacionais. Partindo do postulado metodológico-categorial marxiano presente na Crítica da Economia Política, cristalizado na máxima de que “o concreto é o concreto pela síntese das múltiplas determinações. Isto é, a unidade do diverso” (MARX, 1977), Cardoso ressalta que, no caso dos países latino-americanos, a busca do concreto “significa a constituição das categorias que permitam entender como se estruturam estas relações (...) na prática social real” (CARDOSO, 1980, p.62).

O importante a reter historicamente é o movimento pelo qual se constituem as possibilidades históricas através da rede de interesses e oposições entre as classes, frações de classes e grupos sociais. Esta trama de relações não se tece a partir de agentes estaticamente dados. A ‘burguesia nacional’, o operariado, o estado, etc, variam conforme as relações que mantêm entre si e a posição que detêm no processo político. (Idem, p. 62)

Portanto, em contraposição e em um tom crítico aos conceitos de subdesenvolvimento e de periferia econômica, compreende-se que a situação de dependência manifesta processos políticos de dominação dos países centrais aos países dependentes. Contudo, compreende que as lutas de classes internas criam também uma dinâmica que, embora sobre o pano de fundo de conjunturas internacionais pontuais que estimularam e criaram condições de desenvolvimento do capitalismo dos países L.A., cumprem, em última instância, papel determinante na condução do processo de construção do capitalismo e da identidade nacional. Assim, o contexto internacional que viabilizou a Industrialização via Substituição de Importações (ISI), embora cumpra papel fundamental, apenas exerce ação indireta, já que é na elaboração das relações de poder captada no interior da especificidade das lutas de classes de cada país que cumprirá papel efetivo ao formato identitário, da ótica desenvolvimentista, de cada país. Posição semelhante já era apontada pelo sociólogo Francisco de Oliveira, que chama a atenção para a relevância do aspecto social interno. “A espinha dorsal dos atos de política econômica que levaram a industrialização foi pensada para ter como resultado exatamente a industrialização. Elas foram concebidas exatamente para isso” (OLIVEIRA, 2003).

Para FHC, cada país latino-americano possui uma particularidade que enquadra o capitalismo dependente às circunscrições específicas no âmbito político-societário, incapaz de ser respondido por generalizações. Ainda que Cardoso já tenha como pressuposto a clareza de que o modelo conceitual da TD visa a ser genérico, não esconde a necessidade de uma ótica investigativa que apreenda a especificidade sociológica da dinâmica de cada país L.A. Nas palavras de Cardoso: “pouco sentido teria medir ‘graus de dependência’, estabelecendo comparações formais entre situações dependentes. (...) A própria característica fundamental dos estudos sobre dependência - desaparece com tal procedimento” (CARDOSO, 1985, p.18, grifos nossos). Com efeito, a importância atribuída ao fator particularidade aparece em diversos momentos de seu estatuto metodológico e é apresentado com maior acuidade no ensaio publicado mais de quinze anos após a 1ª edição, denominado “repensando a DDAL” (1985). Neste, Cardoso aprofunda-se na questão metodológica ressaltando tais aspectos a partir de exemplos da obra. Para fins do trabalho em voga, importa destacar a utilidade

analítica da mesma, na medida em que oferece possibilidade de apreender com maior rigor a especificidade da TD cardosiana.

Metodologicamente, Cardoso parte das premissas marxianas: “implícita ou explicitamente a fonte metodológica é a dialética marxista”, em que “uma análise concreta é um produto da prática e da reflexão teórica simultânea” (CARDOSO, 1980, p.65), de modo a transitar do particular ao geral em um movimento de regressão em que o próprio universal é mantido pelo processo de particularização. Nesse sentido, Cardoso rebate as críticas de um suposto neopositivismo da TD: “é inadequada a interpretação da ‘análise concreta’ das situações de dependência em termos de ‘análises empíricas’ nas quais o conhecimento das partes gera, por indução, a síntese ‘concreta’”. (CARDOSO, 1980, p.66). Para o autor, é necessário apreender o caráter sociohistórico da formulação da TD, já que a mesma consiste em “uma síntese de pensamento que reproduz um modo de articulação deixando ver a tessitura pela qual a diversidade de relações se hierarquiza e se unifica em um conjunto estrutural determinado” (CARDOSO, 1980, p.66).

Nas análises sobre a dependência, a matéria-prima da qual se parte é a luta política e a luta econômica tal como se desdobram na superfície do processo histórico, como luta nacional e anti-imperialista. Mas o conceito ao qual se chega distingue-se do ponto de partida (após especificar e determinar as relações entre os estados, destes com as classes e de ambos com o processo produtivo) mostra as limitações do ponto de partida, mostra como se reproduz uma estrutura dada de dominação e quais os limites possíveis de funcionamento. É este o andamento metodológico do ensaio sobre “Dependência e Desenvolvimento”. (CARDOSO, 1980, p.67).

DDAL é denominado pelos autores como um “ensaio de interpretação sociológica” que tem por objetivo apreender a maneira como o desenvolvimento fora gestado na América Latina em diálogo com os limites próprios da dependência, fruto da estrutura do capitalismo, e a maneira como ele se reproduz internacionalmente. Busca-se relacionar as lutas políticas entre grupos e classes “com a história das estruturas econômicas e políticas de dominação interna e externa” (CARDOSO, 1975 p.273), de modo que as estruturas erguer-se-iam da dinâmica social e histórica, sendo, portanto, processos: “historicamente repostos num movimento que altera sua conformação presente” (CARDOSO, 1980. P. 69). Desse modo, Cardoso ressalta o traço marxiano da análise ao destacar o caráter social e mutável das estruturas sociais, acomodadas em uma dimensão histórica:

não é legítimo conceber as estruturas dadas como invariantes, posto que elas foram socialmente constituídas e no processo de sua constituição a luta social selecionou entre as alternativas definidas as que se impuseram” (CARDOSO, 1980, p. 69).

Assim, uma primeira demarcação fundamental para apreender o caráter da TD cardosiana refere-se ao estatuto metodológico histórico-estrutural. A “análise da vida social é profícua se parte do pressuposto de que existem estruturas globais relativamente estáveis”, as quais, por sua vez, configuram-se (...) produto do comportamento coletivo dos homens.” (CARDOSO, 1985, p. 19). A demarcação histórica pautada na ação coletiva humana e o papel ativo dos homens, isto é, o caráter histórico das construções sociais é central, de modo que as estruturas demarcariam a periodização, na dialética marxista (CARDOSO, 1980, p.70). A abordagem estrutural é latente e refere-se à existência de estruturas que agem sobre o constrangimento do comportamento humano. Todavia, ao pontuar enfaticamente o caráter histórico da mesma, por um lado, diferencia-se de um estruturalismo rígido e inflexível que desconsidera o papel ativo dos homens na construção das instituições humanas e, por outro, lança luz sobre as transformações históricas, pontuando a influência marxiana do pensamento de Cardoso.

O método histórico-estrutural, embora reconhecendo a existência de estruturas e o condicionamento do processo histórico por elas, nem pretende buscar (como no estruturalismo) as invariantes fundamentais que logico-ontologicamente conformam as aparentes variabilidades da história, nem pretende caracterizar, como no empirismo historicista, apenas os momentos, densos de conteúdos significativos e de decisão individualizadas, que dão a impressão de definir, independentemente de outros condicionantes, os rumos da história. (CARDOSO, 1980, p.70).

Por último, cumpre ressaltar a relação direta das estruturas históricas mediadas pelos graus das forças produtivas, de modo que a situação da dependência se configura latente em toda a história da vida nacional dos países latino-americanos, da Colônia ao “novo caráter da dependência” de então, em final dos anos 70.

Outro ponto a destacar em torno da TD cardosiana é a compreensão acerca do papel ativo dos indivíduos mediado pela política, uma vez que a possibilidade de transformação social seria necessariamente precedida pela própria política. Este ponto é crucial para a compreensão da construção teórica da TD, assim como da narrativa histórico-sociológica latino-americana e brasileira. Adicionalmente, a política também deveria apreender os aspectos constitutivos que envolvem a compreensão da realidade política, de modo que o trabalho intelectual no âmbito da sociologia e da ciência política torna-se fundamental para a construção de um quadro de análise conjuntural que possa oferecer certa previsibilidade e, assim, também orientar a condução dos caminhos a serem tomados em política. Isso porque

ela seria “o único instrumento capaz de modificar uma ‘situação estrutural’, tal como ele afirma: “Em momentos históricos decisivos, a capacidade política (que inclui organização, vontade e ideologias) é necessária para reforçar ou transformar uma situação estrutural.” (CARDOSO, 1985, p.17). Portanto, a política, compreendida a partir das categorias weberianas, seria o diapasão aos problemas que envolveriam todas as esferas da vida social. Adicionalmente, somente a política poderia oferecer a alternativa viável para neutralizar as determinações estruturais.

Em terceiro lugar, o estatuto metodológico de Cardoso insere a especificidade e importância de não generalizações aos estudos sociológicos latino-americanos, especificamente à TD. A crítica, embora não literalmente endereçada, refere-se claramente à Marini e Theotonio, os quais pecariam pelo excesso de generalizações. “Os passos metodológicos básicos em uma análise dialética requerem um esforço para especificar cada nova situação, na busca das diferenças e da diversidade, e para relacioná-las às antigas formas de dependência, até mesmo acentuando, quando necessário, seus aspectos e efeitos contraditórios”. (CARDOSO, 1985, p.18). Particularmente a Marini, é enfático, mesmo que indiretamente, ao criticar o modelo dialético do mesmo, na medida em que atribuiria generalizações vagas. Assim, afirma, “Numa abordagem dialética, uma asserção tão vaga [tratar os países latino-americanos como o simples resultado do capitalismo de países centrais] é inaceitável. (CARDOSO, 1975, grifos nossos). A análise de Marini acerca da “dialética da dependência” fora rebatida assiduamente por Cardoso e Serra no polêmico artigo intitulado “desventuras da dialética da dependência” (1978), publicado pelo CEBRAP, em que os autores apontam as principais debilidades esboçadas pelo cientista social mineiro, na obra que lhe rendeu (para muitos) o título de precursor da TD, a saber, “Dialética da Dependência” (1973), considerada sua grande obra. Nesse artigo, FHC e Serra, de modo geral, pontuam duras críticas que giram em torno dos conceitos de subimperialismo e superexploração desenvolvidos por Marini, de modo a configurar-se como um divisor de águas no posicionamento da análise de Cardoso quanto a Marini, o qual responde às críticas de Cardoso e Serra em artigo que fora recusado para publicação pelo CEBRAP (COTRIM, 2001).

Para Cardoso, em termos de uma abordagem marxista, o trabalho de Marini pecaria pelo “excesso de industrialismo”, muito embora se utilizaria de um “vocabulário marxista”, o que seria “metodologicamente simétrico às interpretações baseadas na “lógica do industrialismo”; nos “estágios de modernização” ou mesmo nas fases de “desenvolvimento

político”, que antevê a transformação como produto de fatores mecânicos (CARDOSO, 1975, p. 22). Cardoso sustenta que a análise de Marini acerca da mais-valia absoluta e da produção de matérias-primas baratas requereria alguma delimitação. Isso porque a “Nova forma de dependência” defendida então por Cardoso não impediria relativo desenvolvimento dos países periféricos, de modo que negar o capitalismo como condição de desenvolvimento aparece como incorreto para ele

O novo caráter da dependência não colide com o desenvolvimento econômico das economias dependentes. Por certo, quando se pensa que o desenvolvimento capitalista supõe redistribuição de renda, homogeneidade regional, harmonia e equilíbrio entre os vários ramos produtivos, a ideia de que está ocorrendo um processo real de desenvolvimento econômico na periferia dependente (ou melhor, nos países da periferia que se industrializaram, pois não é possível generalizar o fenômeno) parece absurda. Mas não é este o entendimento marxista sobre o que seja desenvolvimento (ou acumulação) capitalista. Esta é contraditória, espoliativa e geradora de desigualdades. (...) Assim, parece-me que existe simultaneamente um processo de dependência e de desenvolvimento capitalista. Se isto for verdade, as relações de classe e o processo político devem ser concebidos em forma distinta do que o foram em termos do ‘desenvolvimento do subdesenvolvimento’ ou do ‘predomínio crescente da oligarquia agrário-imperialista’ que se expande ao lado de uma ‘lumpem-burguesia’ (...) Atribuir o caráter de necessidade ao processo de exploração irrefreada da força de trabalho da periferia do sistema (convém dizer que Marini não afirma categoricamente isto) para a acumulação nas economias centrais leva a descaracterizar a especificidade do capitalismo industrial (...) convém focalizar a industrialização da periferia pela ótica do capital e do investimento, muito mais do que pela ideia de que o ‘capitalismo avançado’ requer mão-de-obra superexplorada da periferia”. (CARDOSO, 1980, p. 77 – 79, grifos nossos).

A citação acima é crucial. Ao avaliar a leitura marxista de Marini como limitada, Cardoso, através de pressupostos marxianos, rebate a demarcação de Marini ao afirmar que a natureza do desenvolvimento capitalista pautado na acumulação não impede o desenvolvimento, mesmo que em bases contraditórias, já que é capaz de, simultaneamente ao desenvolvimento, gerar espoliações e desigualdade. É, pois, nesta lógica que propõe uma nova análise das relações entre as classes sociais, criticando as outras análises de desenvolvimento. Na análise de classes cardosiana, os beneficiários do que ele denomina como “desenvolvimento dependente” passariam a ser as empresas estatais, as corporações multinacionais e as empresas locais associadas a ambos, constituindo, assim, o “tripé do desenvolvimento dependente-associado” (CARDOSO, 1980, p. 77). Interessa neste ponto destacar que foi exatamente este o modelo adotado pelo governo autoritário nas análises

cardosianas, de modo que é dentro de tais limites que Cardoso vê no modelo econômico militar avanços, apesar das limitações políticas em torno da repressão democrática (CARDOSO, 1975).

Quanto à narrativa histórico-sociológica que alimenta os fundamentos da TD, Cardoso apresenta dois critérios de diferenciação de dinâmica colonial que determinaria o futuro dos países latino-americanos, a partir do que denomina de economia de “enclave”. Este consiste em uma espécie de obstrução do mercado interno devido à forma histórica de constituição econômica, determinada pelas necessidades, por exemplo da agroexportação, como da mineração, situação denominada de “enclave agrícola” e “mineiro”. Distintamente, haveria economias L.A. de “controle nacional do sistema produtivo”, em que se encaixa o Brasil e que culminará em um projeto nacional de desenvolvimento, que passa pelos arranjos aliancistas que se colocam após os anos trinta. No momento da transição agrário-exportadora para a industrial, a característica do passado colonial (enclaves e controle nacional) influenciaria diretamente sobre o modelo de transição. Crucial para o momento de transição e a maneira como será feita, são os graus de diferenciação de cada país na estrutura produtiva.

No Brasil, particularmente, após 1930, acomodam-se novos atores societários decorrentes do processo de urbanização/industrialização, de modo que os setores médios, juntamente com os mais populares, impulsionam em grande medida as políticas populistas. FHC denomina este período de nacional-populista. Nesse primeiro momento, a industrialização brasileira fora feita a partir de capitais nacionais, articulados sob a batuta do Estado, o que significou a inauguração de um mercado interno de consumo, ainda que com todas as limitações trazidas. De maneira geral e não somente tratando o caso do Brasil, FHC denomina esse período de primeiro momento de “desenvolvimento para dentro”, isto porque seria o primeiro momento em que o Estado se voltava a políticas de ampliação do mercado interno, significando, pois, que o setor industrial começava a se consolidar como setor fundamental no projeto desenvolvimentista de Estado. Até a chegada de JK, a discussão em torno da interferência do capital internacional para conduzir o desenvolvimento nacional fora latente. Todavia, o componente internacional vence a queda de braço, de modo que a industrialização com JK passa a contar com tal ferramenta.

Após a transição para a industrialização, países como Brasil, Argentina, México e Colômbia possuíam um mercado interno expandido pela agroexportação, formada desde o século XIX, ao mesmo tempo em que o setor externo vinha fortalecendo-se de maneira significativa desde os anos 50. Nesse contexto, esperava-se a absorção da tecnologia dos

países centrais e o Estado, como elemento central na atração do investimento em estrutura produtiva, de modo que “os vínculos com o mercado internacional continuariam atuando, tanto pela necessidade de assegurar compradores para os produtos de exportação quanto pela necessidade de obter inversões do exterior. Entretanto, a expansão do mercado interno deveria assegurar por si só o desenvolvimento continuado” (CARDOSO, 1975, p.10). Portanto, no Brasil, no período JK, as associações econômicas mediadas pelo Estado favoreceram o capital externo, criando vistas à “internacionalização do mercado interno”, que se potencializaria sobre o regime autoritário. Por volta de 1955, considerou-se necessário inserir a questão da distribuição de renda às propostas de desenvolvimento. Considerava-se que este deveria ocorrer de maneira autossustentada, que significa a combinação de estímulos ao mercado externo com a diferenciação do sistema produtivo industrial, “o que conduziria a criação de uma indústria própria de bens de capital.” (CARDOSO, 1975, p.10), de modo a fazer com que o industrialismo rompesse com a expansão das exportações, abrindo assim um vácuo para a incremento do mercado interno.

A estrutura produtiva dos países dependentes é essencial para o avanço do desenvolvimento, de modo que o mercado interno se configura ferramenta central para as políticas desenvolvimentistas. Além disso, o capital financeiro e tecnologias autônomas são vistos por Cardoso como determinantes para distinguir a industrialização dos países latino-americanos, pois, na medida em que os países centrais possuíam recursos para o desenvolvimento, os países L.A. importariam máquinas ou bens de capital, em uma logística financeira que tornava inconsistente em longo prazo o modelo de desenvolvimento. Esse ponto é crucial e, como já exposto acima, esteve na mira analítica de economistas importantes, como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, alimentando os embates em torno da condição de dependência.

A burguesia nacional latino-americana é apreendida por Cardoso como sendo atrasada, a qual não cumpriu as tarefas históricas de revolução burguesa. Faltam-lhes a “vocação” para conduzir de maneira autônoma os jogos políticos e, assim, permanecer nele. Assim, Cardoso diferencia as burguesias L.A. das dos países de capitalismo originário, clássico, de modo que as determinações genéticas da burguesia dos países L.A. implicaria na posição caudatárias delas, as burguesias dos países de capitalismo originário, seja pelo papel caudatário dos grandes grupos monopolísticos, seja como dependente do setor público. Para Cardoso, os propósitos dessa classe estiveram sempre arraigados na busca pelo lucro, no imediatismo, isento de um arcabouço programático político.

Por sua vez, diante das impossibilidades históricas da burguesia nacional, o Estado assume função central para levar a cabo o desenvolvimento capitalista. De modo que, após 1964, a modernização estatal e as funções políticas da burguesia não mais dependeriam dessa classe. O Estado, por sua vez, negaria-se ao papel de “estatismo econômico”, servindo como planejador econômico que favorece o empreendedorismo externo. Devido ao processo histórico de formação da classe industrial nacional L.A. e da própria indústria, consideradas as vulnerabilidades tecnológicas e de bens de capital, geraria uma forma de industrialização restritiva, a qual completara o “tripé associativo”: “Uma associação que envolve o capital estatal, o nacional privado e o externo, e se estabelece operando com base na grande empresa, de padrão empresarial multinacional” (COTRIM, 2001).

A partir desse período, portanto, ocorre o fim do modelo de desenvolvimento que colocava o Estado como interlocutor central, tal como já havia sido estabelecido após 1930, de modo a estabelecer-se uma “nova dependência. Isso ocorre devido a mudanças na própria estrutura do capitalismo global, que a partir da expansão das unidades produtivas à periferia, coloca o imperialismo como ao mesmo tempo, mocinho e vilão: na medida em que o caráter genético deficitário da burguesia nacional se acentua com a condução cada vez menos autônoma desta, diante da expansão do imperialismo, restaria à esta mesma burguesia, associar-se às burguesias imperialistas, recompondo, portanto, os arranjos sociopolíticos que dariam vazão à “nova dependência”.

A obra de FHC aparece na intersecção entre a política e a economia, de modo que é exatamente da equação destes dois elementos que Cardoso constrói os fundamentos teóricos para a TD. Do ponto de vista econômico, as relações de dependência com as economias centrais costuram a dinâmica política interna, não em uma relação de determinação, mas em um movimento reiteradamente reverberante. Adicionalmente, dado o caráter dependente da natureza estrutural das economias L.A., o componente internacional configura-se elemento central para a TD. Ressalta-se, assim, a relevância dada por Cardoso a uma Economia Política Internacional (EPI), do ponto de vista analítico, como uma maneira mais rigorosa de apreender a dinâmica dos países L.A. no interior do próprio capitalismo.

Adicionalmente, é de grande relevância o componente sociológico-analítico na investigação da TD de Cardoso. Sem desconsiderar os aspectos econômicos que criaram e criam a situação de dependência, Cardoso defende os arranjos políticos internos dos países dependentes como determinante para o desenvolvimento, ainda que circunscrito nos limites a própria dependência. Assim, busca condições na política, de encaminhar o desenvolvimento, mesmo que subordinado, tal como já explanado anteriormente.

Cardoso, portanto, destaca as causas econômicas externas como determinantes na criação da situação de dependência. Contudo, acredita que apenas expor tal façanha seria como “apresentar [como] uma anomalia, o que realmente é uma maneira de ser” (CARDOSO, 1975), de modo que, com tal argumento, critica as outras abordagens analíticas sobre a especificidade latino-americana. Demonstra, portanto, que, embora o fator externo cristalizado no capital internacional e a forma histórica a ele correspondente de exploração às economias periféricas desempenhem projeção direta sobre as sociedades dependentes, na prática, tal dependência manifesta-se internamente entre as classes sociais. Isso porque é ela [a relação interna entre as classes] “que torna possível e dá fisionomia própria à dependência. Fundamentalmente, a dinâmica que pode adquirir o sistema econômico dependente, no âmbito da nação, está determinada - dentro de certos limites - pela capacidade dos sistemas internos de alianças para proporcionar-lhe capacidade de expansão (CARDOSO, 1975, p. 36).

Como já dito, para Cardoso, a análise integrada do desenvolvimento tem por suposto esse cruzamento entre a política e a economia, isto porque “o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes.”. Por isso, “Não é suficiente (...) substituir a perspectiva econômica da análise por uma perspectiva sociológica” (CARDOSO e FALETTO, 1975, p. 14).

De maneira geral, apenas o reconhecimento da “historicidade da situação de subdesenvolvimento” não seria suficiente para conferir o que realmente importa, segundo Cardoso. Seria imperativo “analisar, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe.” (CARDOSO, 2005, p. 26, grifos nossos). Todavia, para FHC, não seria possível afirmar que imperialismo cria dependência ou dependência é a face interna do imperialismo. Tal assertiva seria demasiado simplista e reducionista, segundo ele, que afirma enfaticamente não entender “a dependência e o imperialismo como os lados externo e interno de uma mesma moeda, com os aspectos internos reduzidos à condição de ‘epifenômenos’”. (CARDOSO, 1985, p. 21).

Para ele, o conceito de subdesenvolvimento utilizado para caracterizar as sociedades latino-americanas, ao mesmo tempo em que aponta às debilidades do mesmo, é também “manifestamente insuficiente” (CARDOSO, 1975, p. 26). O subdesenvolvimento, enquanto categoria conceitual, estaria atrelado à uma determinada perspectiva do processo social

histórico de formação dos países L.A. em que o subcontinente inseriu-se ao mercado capitalista mundial de modo subordinado, dadas as diferenciações cruciais dos sistemas produtivos, de modo que a função dos países L.A. “na estrutura econômica internacional de produção e distribuição” é, pois, determinada, em última instância, pelo capitalismo global, que manifesta-se na burguesia dos países centrais que, por sua vez, dependendo das particularidades histórico-sociológicas de formação, pode compor arranjos político-sociais variados, que se relacionam com classes sociais dos países dependentes na forma de dominação.

Em termos de relações sociais em situação de dependência nacional, Cardoso sinaliza para o que denomina de “interiorização dos interesses externos”. De modo que a variável externa torna-se determinante para a dinâmica social interna entre as classes e grupos. Assim, por exemplo, ora as classes médias aliam-se às burguesias ou podem engolfar os interesses dos trabalhadores, ora aliam-se às burguesias nacionais, as quais, não esqueçamos, encontram-se em situação de dependência do capitalismo dos países centrais. Em todos estes casos, o componente externo configura-se o centro de gravidade pelo qual orbitam os países de capitalismo periférico.

É pertinente, pois, ressaltar o papel crucial que o elemento internacional parametriza a todo momento o jogo de forças políticas domésticas. É, pois, no movimento de ora resistência, ora associação com o componente estrangeiro que o quadro social interno é pintado, de acordo com os interesses das classes dominantes locais e a composição social interna de resistência em cada país L.A. Essa preocupação com relação à concretude da expansão capitalista em suas dimensões geográficas e sociais aparece de modo latente para Cardoso: “é necessário elaborar conceitos e explicações capazes de mostrar como as tendências gerais da expansão capitalista tomam-se relações concretas entre homens, classes e Estados na periferia.” (CARDOSO, 1975)

Inseridos na lógica da dependência e com características socioeconômicas e políticas atreladas ao processo peculiar constitutivo de desenvolvimento, aos países L.A., restaria a revolução socialista ou a associação aos países capitalistas centrais, aceitando a postura subordinada dos países L.A. Optando pela segunda opção, Cardoso acredita que a inteligência política das classes dirigentes poderia alocar melhores recursos e extrair vantagens da situação, criando uma estrutura sociopolítica que buscaria elevar o *status* periférico dos países L.A., posição pela qual é duramente criticado, por Theotonio dos Santos.

Embora a “condição de dependência” dos países latino-americanos seja constatada de maneira consensual entre os analistas, Santos (2014) salienta com clareza a distinção de

Cardoso, dentre os “dependentistas”, a saber: a forma como FHC formula a resolução para a condição de dependência (SANTOS, 2014), que seria a de “administrar” a submissão aos países centrais. Para Marini, Theotonio e Vânia Bambirra, a condição de dependência apenas poderia ocorrer mediante ruptura radical com os centros econômicos desenvolvidos. Nesse sentido, a resposta de Cardoso confere ineditismo, na medida em que atribui às alianças políticas da burguesia periférica às centrais a viabilidade para se desenvolver. Isso porque o próprio caráter histórico da burguesia L.A., limitado e dependente, dado o condicionamento genético aos países de capitalismo central, inseriria a impossibilidade de relativo desenvolvimento como única condição possível, atrelando às burguesias L.A. o movimento das economias capitalistas centrais, dada a impossibilidade de rompimento com as mesmas e a relação multifacetada de dependência. É, pois, na dissecação do tecido social a partir de uma abordagem histórico-estrutural que não apenas respeite, mas introduza a variável sociológica na análise da constituição socioeconômica e política que Cardoso define com clareza os mecanismos internos resultantes da relação de dependência. O modelo analítico-metodológico da abordagem cardosiana, centrado no estatuto cunhado por ele de histórico-estrutural, orienta essa nova visão acerca do S.I.

Depreende-se, pois, que, do ponto de vista das relações internacionais e da política internacional dos países latino-americanos, a diferenciação nos padrões de estrutura produtiva continuaria demarcando a hierarquização do “sistema internacional”, de modo que a política internacional dos países Latino-Americanos deveria extrair da situação de dependência elementos que viabilizassem o desenvolvimento nacional, mesmo que considerado sob os limites estruturais do capitalismo, em associação com as frações que representam o capitalismo internacional. Este ponto desencadeou diversas críticas mais à esquerda, que afirmam ser somente a revolução social e o fim do capitalismo a saída para um desenvolvimento, como Marini. Com efeito, é pertinente destacar, tal como já o fizemos acima, que, na compreensão de Cardoso, a crítica a Marini é feita pela crítica marxiana. Seria, portanto, uma leitura errada a de Marini e dos mais radicais as causas da dependência, já que esta não configuraria impeditivo ao desenvolvimento. Nesse ponto, cumpre ressaltar a distinção entre a compreensão liberal apresentada nos anos 90 por autores como Nye e Keohane (1989), que vê na interdependência complexa própria da globalização o lugar para resolução das assimetrias internacionais, colocando em nova roupagem a velha teoria liberal das vantagens comparativas ricardiana, capaz de elevar as condições dos países periféricos e centrais mutuamente. Com efeito, rebatendo a críticas que viam na dependência cardosiana os

mesmos mecanismos da ideia de interdependência liberal, Cardoso vê como resultado das relações Centro-Periferia a assimetria no sistema internacional: “O desenvolvimento de novos processos e técnicas produtivas faz-se monopolicamente no Centro. Disso deriva que o relacionamento entre as economias industrializadas do Centro e da Periferia é “interdependente”, mas assimétrico. Ainda assim, tal modelo não seria contrário à forma possível de desenvolvimento associado, já que o modelo teórico cardosiano considera as desigualdades como constitutivas do modo de produção capitalista. Conseqüentemente, descarta os pressupostos liberais, já que considera as desigualdades e a espoliação como resultante de um sistema internacional desigual capitalista.

Naturalmente, para os autores que confundiram dependência com estagnação e desenvolvimento da periferia com a renovação dos vínculos imperialistas tradicionais, o exemplo da industrialização brasileira é suficiente para pôr em xeque o castelo de cartas de um edifício teórico mal-acabado. Foram vãs as tentativas de construir leis da industrialização dependente e regularidades históricas capazes de fundamentar um novo tipo de funcionamento das sociedades periféricas ao mundo ocidental. Nada, entretanto, abalou as velhas anotações cepalinas sobre a deterioração dos termos de troca” (CARDOSO, 1980, p.37).

Assim é que a querela acerca do papel dos países L.A. nos anos 70 demarcou a produção intelectual de pensadores latino-americanos de peso, fundamentais para também ponderarmos os caminhos tomados a partir de então, considerando, especificamente, os caminhos descortinados por FHC enquanto, por um lado, político, e outro, intelectual. É também sumamente instigante apreender o caminho intelectual de Cardoso ao empreender seu trabalho intelectual no período anterior à sua chegada à carreira política, em 1983.

#### **2.2.4 Política internacional, dependência e desenvolvimento**

O arcabouço argumentativo de Cardoso no que toca à questão do desenvolvimento dos países periféricos aos centros capitalistas, particularmente o latino-americano, demonstra um caminho intelectual rico em premissas conceituais sociológicas que nos permite tecer algumas considerações relevantes no que toca à visão de política internacional cardosiana no período que antecede a chegada dele à Presidência. Ao atribuir a política como determinante para o desenvolvimento latino-americano, acaba por negar a revolução social como condição para o fim do capitalismo como condição única para o desenvolvimento dos países latino-americanos. A distinção da leitura cardosiana, ao afirmar a possibilidade de desenvolvimento a partir do capitalismo dependente, fora vista por Cardoso como a saída mais viável para o

desenvolvimento possível. Ao concluir o perfil associativo do empresariado brasileiro às burguesias dos países centrais, minava as teorias que viam neste setor a possibilidade de uma revolução democrático-burguesa por meio de um processo de industrialização nacional, tal como defendiam setores relevantes do ISEB e o PCB, ao mesmo tempo em que colocava de fora qualquer possibilidade de revolução social, dado o perfil das classes populares e a herança populista, de modo que é da análise política que Cardoso propõe um “outro desenvolvimento”.

A proposta de desenvolvimento cardosiana oferecida já em finais dos anos 70 passa por algumas observações pertinentes acerca de mudanças internacionais relevantes. Para começar, as questões energética e ecológica aparecem como uns dos pontos centrais. Com efeito, tal tema inaugura um papel bastante proeminente do Brasil em termos de foros internacionais durante a gestão de Cardoso. Para ele, tal questão aparece como constitutiva do modelo de desenvolvimento por ele defendido, contrapondo-se à extração predatória dos recursos naturais. O desperdício de recursos naturais não renováveis, a utilização de tecnologias predatórias da natureza e poupadoras de trabalho em sociedades carentes, a poluição crescente e as distorções da urbanização configuram riscos iminentes em face da possibilidade de modernização das relações de produção. No que toca aos países periféricos, a questão ambiental é ainda pior: “nos países subdesenvolvidos, a estas características não-desejáveis da civilização industrial somam-se ainda outros problemas que nos países do centro afetam apenas a minorias” (CARDOSO, 1980, p. 109). A proposta de Cardoso localiza-se, dentre outras, na utilização racional da natureza, emprego combinado de tecnologias intermediárias e avançadas visando a proteger a mão de obra e, sobretudo, “a elevação do nível de vida das massas como única solução real para os problemas de saúde e subnutrição” (CARDOSO, 1980, p. 109).

Na esteira de tais proposituras, Cardoso crítica a ONU e as agências de desenvolvimento a ela atreladas como não apenas estéreis: elas reproduziriam “as condições que criam os problemas que se quer combater” (CARDOSO, 1980, p. 112), na medida em que seriam preenchidas por agentes dos próprios governos e grupos de interesses. Entende que não é o capitalismo e a civilização industrial “em si que causa os problemas, mas são os interesses sociais e econômicos de distintas minorias em distintos países” os responsáveis pela coloração fantasmagórica da civilização industrial. As inovações tecnológicas e o burocratismo dos países do centro eram associados como possíveis mecanismos de exploração entre as nações. Cardoso acreditava na atividade dos agentes periféricos, no plano das relações internacionais, para a mudança do sistema internacional:

mesmo no ápice do aparelho internacional de dominação veem-se as fendas das estruturas de apoio. Talvez seja essa a característica mais saliente da forma atual pela qual se dá a crítica da sociedade opressora: ela surge como luta, como pressão da Periferia, como pressão da base da sociedade para o Centro, mas surge, ao mesmo tempo, como de solidariedade entre parte das elites ilustradas e as classes dominantes. Talvez seja por esta razão que a luta pela reconstrução da ordem internacional e das estruturas nacionais de dominação apareça como uma ‘crise de valores’, pondo em causa a cultura e a civilização industrial. (CARDOSO, 1980, p.115).

Nesse contexto, os mecanismos possíveis para um “outro desenvolvimento” encontravam-se na questão do poder, isto é, na política, devendo dialogar com os diversos grupos sociais e a ampla variedade identitária surgida na segunda metade do século XX. Cardoso, repetidas vezes, critica a visão mais à esquerda que via na revolução socialista o resultado do que considera uma “crença cega nas contradições do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas”. Considera que a “a ideologia contemporânea sobre a renovação, que pode servir de cimento para um outro estilo de desenvolvimento, é mais inclusiva e menos racionalista do que a utopia do século XIX, que, no plano das ideias, a antecede. Portanto, a transformação social não viria necessariamente pelas contradições entre apropriação privada dos meios de produção. Pelo contrário e, em diversas passagens de sua obra, demonstra que a partir do maio de 1968 francês demonstrou ser a cultura o motor das transformações sociais do século XX.

Um século e meio depois estala no Ocidente ‘a crise da cultura’. A revolta aparece entre os filhos dos ricos, rebenta entre os rebentos nauseados pela abundância de uma civilização urbano-predatória que os joga nas Universidades, ilhando-os e cevando-os com o que de melhor e às vezes de mais histriônico existe no arsenal das técnicas e dos volteios ‘humanísticos’, milhões de seres que acabam de descobrir coisas contraditórias. Percebem que também de pão vive o homem e que este pão é escasso para a maioria(...)Mas o clamor que ecoa por toda a parte, em benefício dos *damnés de la terre*, não brota apenas das generosidades das belas almas: houve e há vozes e ações vindas do gueto das minorias negras dos quentes verões de Trenton, dos campos de batalhas das lutas de libertação nacional da Argélia, do Vietnã, das colônias negras da África, do Cambodja e até mesmo da primavera, que muitos acreditavam desnecessária e outros impossível, das ruas de Praga. (CARDOSO, 1980, p.113).

A forma como Cardoso apreende os mecanismos contemporâneos de mudança social é transposta para o nível internacional, em que os processos culturais seriam capazes de elevar a

posição dos países periféricos, ainda que considerada a pressão dos mesmos e o papel ativo no plano das transformações internacionais. Este ponto é central para o desenvolvimento da visão cardosiana do sistema internacional e do papel da política externa brasileira nas décadas posteriores e, sobretudo, em seu governo: o papel dos valores como agente aglutinador. Desdobradamente, se, por um lado, a leitura do sistema internacional é feita a partir de um prisma teórico marxiano, no interior da TD, a resposta que Cardoso confere às possíveis transformações do S.I. se dá em um prisma teórico distinto. Seria propriamente no plano da política que as mudanças seriam possíveis, revelando o aspecto weberiano da análise no plano internacional do sociólogo: “na medida em que para plasmar um novo estilo de desenvolvimento se requerem políticas e programas de ação, reintroduz-se o princípio da realidade, sem o qual os valores e as utopias tornam-se flores de estufa” (CARDOSO, 1980,, p. 116). Adicionalmente, o papel do Direito Internacional e o papel da moral internacional seriam refratores aos sistemas de dominação, isso porque a “obediência requer consentimento, a dominação exige hegemonia” (CARDOSO, 1980, p. 109, p. 116). Dadas as contradições próprias do desenvolvimento capitalista, com concentração de renda progressiva, bolsões de pobreza inclusive nos países industrializados etc., Cardoso reconhece a pobreza e o medo da esmagadora população mundial e encontra solução, novamente, na política: “a alternativa para isso, além do valor da igualdade, reside em seu complemento que requer liberdade: a necessidade de participar. Está na democracia” (CARDOSO, 1980, p. 109, p. 117). Fundado no princípio da igualdade universal, o autor aponta a necessidade de uma educação libertária nos termos da pedagogia do oprimido, de Paulo Freire. Uma revolução cultural que colocasse as massas no centro do debate democrático, impulsionando os processos de mobilização, descentralizaria decisões autoritárias.

Com efeito, essa perspectiva da universalidade da democracia deve ser enquadrada no contexto político autoritário latino-americano já de finais nos anos 70, em que Cardoso desenvolve a Teoria do Autoritarismo, sobre a qual somente o reavivamento democrático construiria contraponto. Não cabe aqui uma análise sobre este período, dada a empreitada de tal percurso. Cumpre ressaltar a fins de análise do objeto ora em voga que o pensamento político de Cardoso, neste momento, aproxima-se cada vez mais da democracia como valor universal, sendo, portanto, na política o local privilegiado para a resolução das mazelas socioeconômicas. Em diversos momentos de seus escritos, Cardoso destaca o Maio de 68 francês como deflagrador de uma visão de mudança social denominada por ele de “curto-circuito”, que coloca em xeque a visão mais ortodoxa marxiana, que vê na revolução social e

no fim do capitalismo - postas as contradições inerentes a este modo de produção - condição de emancipação humana, de modo que seria na política e em novas categorias sociológicas, como já demarcadas anteriormente, as proposituras de mudança. Ao mesmo tempo, a defesa cada vez mais enfática em torno da democracia foi bem demarcada nos escritos políticos do período, seja em periódicos de pequena circulação como o *Jornal Opinião*, seja em revistas especializadas, como da CEBRAP, cujo objetivo fundacional já encontrava justificativa na defesa inegociável da democracia. Com a absorção pelo MDB de novos quadros e militantes experientes, “Fernando Henrique Cardoso é uma das lideranças que mais se beneficia com isso, pois passa a contar com uma base de apoio cada vez mais sólida para as disputas eleitorais” (LAHUERTA, 2001). Para este autor, a escolha de Fernando Henrique para disputar uma cadeira no Senado Federal justificava-se por dois motivos, quais seja, seu prestígio como intelectual e o fato de já manter uma relação com o partido. Assim à medida em que o autor passa a se aproximar progressivamente da política, sendo chamado por Ulisses Guimarães para compor o Programa do MDB em 1978, a solução democrática passa a compor o centro de gravidade dos escritos e proposituras políticas de Cardoso, afastando-se progressivamente de uma postura mais radical à esquerda (SANTAELA, 2018).

Ainda assim, há de ser considerada uma postura mais radical de Cardoso no plano das R.I. com relação aos países periféricos, resumida nos conceitos de autoconfiança e autonomia, através dos quais rejeitava-se a ideia de uma superioridade tecnológica inevitável das grandes potências:

implica a não-aceitação do monopólio de tecnologias sofisticadas, esta forma mediante a qual as economias centrais e seus setores mais dinâmicos – as corporações transnacionais – procuram garantir sua dominação sobre as economias dependentes do Terceiro Mundo (...)o modelo tecnológico que os países industrializados exibem não pode ser aplicado sem provocar sérios transtornos, a menos que seja acompanhado de significativas redefinições de controle político e de suas consequências sociais ( CARDOSO, 1980, p.119-120).

De modo que o conhecimento técnico das multinacionais que explorariam os países periféricos deveriam obedecer limites políticos que restringissem o monopólio tecnológico e obrigassem-nas a compartilhá-los. Além disso, a revolução cultural dos países do Terceiro Mundo deveria incluir em seus objetivos a formação de quadros técnicos altamente qualificados. Cardoso entendia que no contexto das crises internacionais dos anos 80 deflagrou-se uma crise de confiança no modelo “industrializante-predatório entre as elites dos

países desenvolvidos”, de modo que as novas sendas rumo ao desenvolvimento e à coexistência internacional dependem da “ação autônoma dos homens e das mulheres do Terceiro Mundo, os povos da periferia estão convencidos de que são possíveis sim, estilos alternativos de desenvolvimento” (Idem, p. 121). Nessa perspectiva valorativa, reconhece que alguns dirigentes da comunidade internacional já teriam começado a redefinir os objetivos que deveriam guiar a uma nova ordem internacional, privilegiando o “outro desenvolvimento”, por ele proposto. Reconhece que seria injusto não reconhecer o aparato de cooperação internacional de então, sobretudo as comissões regionais da ONU. Contudo, entende que “o outro desenvolvimento” obrigaria a descartar “a vã pretensão de que a meta final já está clara e de que é tecnicamente possível elaborar o programa de ajuda e planejamento que indicará o caminho para o mundo maravilhoso” (CARDOSO, 1980, p.121). A cooperação internacional deveria passar pelas experiências concretas dos países do Terceiro Mundo e em pesquisas e estudos da diversidade de tais países e não obedecer a soluções miméticas de desenvolvimento, dadas as especificidades histórico-sociais adjacentes. Nesse sentido, a dimensão idealizada de raiz liberal-kantiana expressa na categoria do dever-ser parece despontar nas proposituras de Cardoso. Vale a pena a citação inteira:

Não seria o momento de começar a criar, partindo de um movimento que brota do Terceiro Mundo, uma espécie de Tribunal de consciência Política, formado por representantes dos governos, dos sindicatos, das Igrejas, das Universidades, dos intelectuais – com base em regras previamente estabelecidas de comum acordo – sobre o grau de progresso alcançado pelos povos e governos em seu desenvolvimento político? em vez de seguir os modelos de liberdade ou de opressão institucionalizada que o Centro propõe à Periferia, não deveríamos buscar inspiração na democracia de participação que emerge no Terceiro Mundo para fixar pautas de conduta civil, social e política que nos permitam medir os avanços efetivos do povo nas áreas de expressão de pensamento, da organização de novos campos de debate e decisão, da garantia dos direitos das minorias e das oposições, da rejeição da tortura e da violência? As deficiências do utopismo não deveriam assustar os que desejam reformar tanto a ordem social e econômica quanto a moral. (CARDOSO, 1980, p.127, grifos nossos).

Diferentemente dos primeiros teóricos de política internacional que rechaçavam a possibilidade de uma moral internacional face às relações de poder que compõe o S.I., tais como Edward Carr<sup>15</sup> e Hans Morgenthau, expoentes da clássica escola realista, Cardoso

---

<sup>15</sup> Para Carr, a política internacional é necessariamente a política de poder, de modo que a igualdade entre os Estados é ilusória. Sobre a moralidade na política internacional, afirma o chanceler e historiador inglês, ser um “artifício moral engenhoso invocado com perfeita sinceridade, por grupos privilegiados, para justificar e manter sua posição dominante”. Ver, CARR, Edward. Vinte Anos de Crise, 1981.

acredita ser a moral internacional possível, viabilizada por uma espécie de Tribunal de Consciência Política, fundado em valores democráticos, capaz de reverter as injustiças entre as nações. Nesse sentido, Cardoso demonstra uma dimensão voluntarista, que vê nos valores morais possibilidade de restringir a política de poder, lembrando-nos do primeiro grande debate teórico de política internacional travado entre idealistas e realistas, em que os últimos defendiam a sobreposição da política do poder sobre a moral, como estruturadora do S.I. Para Carr, em *Vinte Anos de Crise*, publicado pela primeira vez em 1939, por exemplo, a própria moral nacional surge da política de poder dos Estados, ao mesmo tempo em que uma moralidade internacional é defendida pelo sistema desde que beneficie os principais atores do sistema. Nesse sentido, pensar em termos de valores universais como combustível da construção de uma nova ordem internacional seria utópico.

### 2.3 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E O PSDB

O processo de transição à democracia aproximou Cardoso da vida política, dada a trajetória de luta política via debates intelectuais e a necessidade de intervir politicamente na realidade. A aproximação com o MDB ocorrera nos anos 70, através de Pedro Simon, então senador pelo Rio Grande do Sul, que liderava um grupo de jovens entusiastas da democratização, e que viriam a ser deputados e senadores. A militância viria de uma questão quase automática ao combate ao regime militar.

Comecei a militar sem o saber. Fazia conferências, debatiam seminários, enfim, me jogava na luta contra a ditadura. Passei a colaborar mais diretamente com o partido depois da anti-candidatura de Ulysses, a partir de 1974. Em 1977 filiei-me ao PMDB e, por esta legenda concorri ao Senado, à Prefeitura de São Paulo e, novamente, ao Senado. O resto é história recente. Anteontem deixei, a liderança do Senado, e o PMDB. Com muita emoção e, também, com muita decisão. Acho que está mais do que na hora para um novo partido. (CARDOSO, 1988, sic, grifos nossos)

De maneira geral, o processo de abertura “lenta e gradual” que se acelerou pelo agravamento do fim do “milagre” econômico no final dos anos de 1970 contribuiu para o enfraquecimento da Ditadura Militar, evidenciado no fortalecimento do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que aglutinava um leque de tendências políticas que tinham em comum a oposição ao regime Militar. Diante deste fortalecimento, a Lei nº. 6.767/79 pôs fim ao bipartidarismo, dando início aos diversos partidos políticos. Com a Reforma, o MDB transforma-se no PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e a Arena em PDS. Batizado por Tancredo Neves, o PMDB abrigou significativa parcela do antigo MDB, já que,

além de abrigar grande parte dos opositores à Ditadura, também serviu como uma espécie de guarda-chuva de dissidentes de antigos partidos como PSD, UND e PDC. Em 1986, o PMDB elegia 22 dos 23 governadores estaduais do país. Com a reforma, se o multipartidarismo fortalecia o avanço da democracia política, por outro, era necessária a criação de projetos políticos consistentes para atribuir personalidade a cada partido.

Convidado pelo então presidente do MDB, Ulisses Guimarães, em 1974, Cardoso coordena a confecção do Programa do MDB. Em 1978, torna-se senador por São Paulo, suplente de Franco Montoro, e filiando-se ao sucessor do MDB, o PMDB. Com a posse de Montoro como governador de São Paulo, Cardoso assume o posto de senador em 1983 e passa a integrar e articular o movimento pelas Diretas Já. Em 1985, perde a concorrência para a Prefeitura de São Paulo, para Jânio Quadros. Reeleito senador em 1986 e líder do governo Sarney e do PMDB no Senado, Cardoso já via o desgaste do PMDB. Em maio de 1988, já demonstrava a saturação desse partido pela falta de decisão e convergência e assertividade de projetos. Para ele, a decisão do partido em adiar a Convenção Nacional em face do risco da dissidência de alguns membros para disputar as eleições municipais já demonstrava a insatisfação com a falta de liderança e consistência de projetos pmdebista:

O PMDB decidiu não decidir (...) A crise atual do PMDB é exatamente esta: a de nada decidir. Não decide se é a favor ou contra Sarney, se é pecado ou não ir ao FMI, se votar contra a Reforma Agrária (e cinco membros da Executiva Nacional votaram contra), é pecado mortal, mormamente depois de a Convenção ter decidido o contrário, e assim por diante.<sup>16</sup>

A decepção com o partido perfazia-se simultaneamente à participação ativa de Cardoso junto à Assembleia Nacional Constituinte. Poucos meses antes da Promulgação da Constituição, em outubro de 1988, Cardoso aponta que o caminho de aprovações da mesma fora penoso e sinuoso:

Sinuosa e penosamente fomos aprovando a nova Constituição. Ela nem é tão ruim como alguns círculos conservadores apregoam, nem a maravilha que alguns esperavam. E o que somos: uma nação que se debate. Entre o arcaico e o moderno, o conservantismo mais atrasado e as mudanças sociais mais justas e razoáveis.<sup>17</sup>

A questão do atraso e a dicotomia entre o moderno, o “conservantismo e as mudança sociais” configuram umas das principais preocupações de Cardoso, primeiro intelectualmente,

<sup>16</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. O PMDB e sua convenção. Folha de S. Paulo 12 maio 1988. Opinião, p. A-2.

<sup>17</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Folha de S.Paulo. Reta final. 19 maio 1988. Opinião, p. A-2 – grifos nossos

desde o ambiente acadêmico, passando pela TD e, depois, na tentativa de transformar o país a partir de sua atuação política. Ainda que a Constituição estabeleceria ponto essencial à democracia, através da afirmação do Estado de Direito e da representatividade, entende que a estrutura política sobre a qual este se perfeitamente acolhe “antigas vantagens e interesses corporativos, ampliando alguns deles”<sup>18</sup>. , de modo que as contradições expostas no percurso da constituinte refletira o momento brasileiro e suas expectativas de futuro. Demonstrou a vontade de um Estado de Bem-Estar social, mesmo que visto como difícil de efetivação dada a crise fiscal. A preocupação com um governo que governe para viabilizar a confiança nos investimentos<sup>19</sup>. A questão política e os arranjos necessários para retirar o Brasil do atraso passavam pela capacidade de liderança governamental capaz de organizar internamente o país, condição para investimentos internacionais. Dada a resposta que Cardoso confere às possibilidades de desenvolvimento associado, a necessidade de investimentos torna-se cada vez mais latente, na medida em que o Brasil vai se integrando à economia global. Não obstante, a incapacidade de o PMDB liderar este processo é apontada de modo cada vez mais incisivo pelo autor, cujos políticos que constituíam tal partido não se imbuíam dos objetivos partidários. Com efeito, Cardoso vê neste movimento a volta “da política dos governadores” e, diante da dissidência interna do partido, embora apoie os grupos democráticos progressistas, não acredita que o PMDB tenha mais condições de renovar a vida política de então. Atribui ao partido importância central no processo de transição democrática nacional, mas acredita que a política nacional precisaria de renovação. Em artigo justificando a mudança ao recém-criado PSDB, no qual aparece como um dos membros fundadores mais importantes, posiciona-se:

ocorre que agora, com a Constituição praticamente aprovada e a caminhada para a campanha presidencial chegou a hora de opções substantivas para construirmos a sociedade do futuro(...) Não estou na vida política para viver de acomodações. Com riscos, inescusáveis, preferi o desafio do novo do que a placidez morna de uma carreira política tradicional<sup>20</sup>.

O término da Constituinte e a Promulgação desta permite que Cardoso se afirme no PSDB, cuja fundação ocorre a partir da dissidência de membros do PMDB em 1988, por políticos descontentes com a condução da política pmdebista, inclusive Cardoso. No início dos anos 80, com a candidatura de Mário Covas a vice-governador de São Paulo e uma confusão entre o grupo de Orestes Quéricia, que passa a substituir Covas na candidatura, um

---

<sup>18</sup> *Idem, Ibidem*

<sup>19</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>20</sup> *Idem, Ibidem.*

grupo cada vez mais à esquerda do espectro político pmdebista ganha forma, sendo as principais críticas ao PMDB a gradual aliança com setores mais à direita, que defendiam o mandato de 5 anos da Presidência, apoiando o então presidente José Sarney. Contando com a figura de Franco Montoro, Mario Covas, José Serra e Fernando Henrique Cardoso, o PSDB nasce em meados de 1988, contando com cerca de 48 pessoas, a maioria deputados e senadores pertencentes aos 559 parlamentares que compunham a Assembleia Nacional Constituinte em 1988. A maioria dos deputados e senadores defendiam o parlamentarismo e opunham-se ao mandato de José Sarney. Embora esta seja a explicação oficial do PSDB, alguns estudiosos questionam esta versão, alegando que a principal motivação dos políticos que formariam o partido seria muito mais eleitoral do que ideológico-pragmática (ROMA, 2002; GUIOT, 2006). Seja como for, no caso de Cardoso, é possível depreender sua insatisfação diante do quadro partidário pmdebista. A indecisão e a falta de clareza e objetivos, somadas à dispersão programática entre os membros, foram fatores que influenciaram Cardoso a fundar o PSDB, cuja tarefa central consistia na modernização do Brasil, na visão de Cardoso. Mesmo assim, acreditava que somente uma convergência política poderia colocar o país no caminho modernizante: “Alguns de nós – e eu me incluo claramente nesta opção – achamos que é preciso construir uma alternativa partidária (...) são caminhos táticos diferentes. Em futuro breve, a convergência se impõe”<sup>21</sup>. As diversas críticas à manipulação das leis para servir a interesses de grupos, com privilégios ao PFL por parte do governo Sarney, apoiados pelo PMDB, reitera a firmeza de posição diante da escolha pela saída deste partido: “e o pior é que tudo isso é feito por um governo que é minoritariamente do PFL e majoritariamente do PMDB. Razão adicional para uma opção realmente independente, como fiz pelo PSDB, evitando a confusão entre alhos e bugalhos”<sup>22</sup>. Ao mesmo tempo, é pertinente observar que a decisão de Cardoso pelo PSDB ocorre diante de um quadro político-partidário cada vez mais conflituoso, em que o sociólogo não vê objetivos políticos claros, do ponto de vista de projetos consistentes. Pior do que os diversos conflitos intrapartidários, Cardoso considerava haver efetivamente uma crise dos partidos social-democratas, considerados somente como PSDB, PT e PDT. Tal crise adviria das respostas dadas aos desafios impostos pela crise do socialismo e pela globalização, dentre outros.

o mais grave no caso desses partidos é que sendo assumidos ou envergonhadamente social-democratas, ficam como baratas-tontas, sem

---

<sup>21</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Folha de S.Paulo. A convergência necessária. 9 jun. 1988. Opinião, p. A-2.

<sup>22</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Democracia na marra. 30 jun. 1988. Opinião, p. A-2

situarem-se diante da enorme crise do socialismo contemporâneo e sem saber que posição tomar sobre o papel do Estado na economia, sobre a “globalização” político-econômica que está ocorrendo, sobre os benefícios corporativos que minara as possibilidades de racionalização do aparelho estatal e deram recursos do Estado para atender os mais pobres e assim por diante. Perdoem-me o fecho banal e irritante, mas ocorre com esses partidos uma crise na modernidade. De repente, um ou outro militante ou líder, num ou noutro ponto, sofre uma recaída de arcaísmo. O pior é quando, de recaída em recaída, tronam-se baluartes do arcaísmo pensando que são ‘progressistas’<sup>23</sup>.

Diante de tais impasses, o PSDB precisaria perder a obsessão de ser a “esquerda do PMDB e olhar de frente aos desafios do Brasil. Deve-se passar a limpo o que é ser social-democrata”<sup>24</sup>(Idem). Os termos grifados na citação acima configuram os temas centrais cujo Cardoso, à frente do PSDB, buscava resolver durante seu governo e que trataremos nos capítulos adiante. Adicionalmente, é pertinente notar que a própria fundação do PSDB é vista por Cardoso pela necessidade de modernizar a forma de se pensar as principais questões trazidas à baila pela própria modernidade, isto é, o papel do Estado na economia, a importância da globalização na reconfiguração da ordem interna dos países e do próprio sistema internacional, a questão da pobreza, etc. Diante do colapso do socialismo soviético e dos desdobramentos do caráter revolucionário do Estado que culminou na centralização autoritária do Partido Comunista Soviético, a esquerda deveria aderir de fato à social-democracia. Diante disso, Cardoso esforça-se para conferir ao PSDB clareza de identidade, enfatizando o caráter social-democrata do partido e destacando as particularidades da social-democracia na especificidade brasileira. Esta, portanto, não poderia ser lida por generalizações e nem ao menos absolutizações. Em crítica a discurso de Roberto Campos no Senado, lamenta o tom extremista das propostas políticas liberais.

A insistência na supremacia do liberalismo é tão apaixonada e dogmática quanto oposta, da supremacia do “socialismo”. Melhor do que rótulos, deveria-se discutir a construção de desenvolvimento econômico e bem estar do povo. Infelizmente, no Brasil, algumas questões centrais para esse propósito – como a relativa ao papel do Estado na economia, à privatização, às políticas sociais – estão sendo apresentadas no estilo ‘cara ou coroa’<sup>25</sup>

A questão com o mercado e o liberalismo da social-democracia nas condições brasileiras deveriam obedecer à coerência com as particularidades. De modo que, para Cardoso, não seria possível promover desenvolvimento e aumentar igualdade social sem

<sup>23</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Folha de S.Paulo. Crise nos partidos. 1º fev. 1990. Folha de S.P, p. A-2.

<sup>24</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>25</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Liberalismo e social democracia. 22 fev. 1990. Folha de S.P, p. A-2.

atuação em alguns setores do Estado. Ao mesmo tempo, a privatização de setores estatais também deveria ocorrer devido à burocratização parasitária, ao corporativismo e ao clientelismo decorrente do acúmulo histórico do populismo, ao autoritarismo e da forma como o Estado conduzira o desenvolvimento nacional. Os interesses do PSDB e dos social-democratas, para Cardoso, deveriam ser claros:

subordinamos nosso endosso ao mercado a que existem contrapesos nas políticas sociais que corrijam as distorções que ele, entregue a suas próprias forças, provoca, em detrimento dos assalariados e dos que não detém posições oligopólicas no sistema produtivo.<sup>26</sup>

Diante dos desafios da social-democracia e da necessidade de clareza programática e identitária dos partidos, Cardoso assevera ser o objetivo central do PSDB o de modernizar o Brasil. Não obstante, esclarece que modernização significaria integração econômica interna a fim de diminuir as desigualdades regionais e a diminuição da desigualdade social, dívida histórica que o Brasil deveria e precisaria pagar. De modo que, nas palavras de Cardoso, “o partido encara como responsabilidade sua, obviamente não exclusiva, contribuir para acelerar as reformas que nos permitirão entrar no próximo século como um país contemporâneo à civilização pós-industrial”<sup>27</sup>. Cumpre ressaltar, portanto, que a preocupação de Cardoso com a adaptação do Brasil às mudanças da era pós-industrial resolvendo as antigas mazelas sociais é latente desde a transição à democracia. Não à toa, tal discurso preenche uma linha contínua até a chegada à Presidência da República, passando pelos dois governos. Recém-criado, caberia ao PSDB esclarecer a sociedade, na visão de Cardoso, porque veio. Nesse sentido, a reforma do Estado apresentava-se como essencial à modernização do país e consistiria na desburocratização das empresas estatais sem, contudo, prejudicar os trabalhadores e os setores mais sensíveis às mudanças. Além disso, uma reforma educacional e agrária seria imprescindível: “Ou o país ataca de rijo a questão educacional ou nenhum progresso social será mantido”<sup>28</sup>. Não obstante, a política agrária configuraria questão importante para o PSDB, “porque ela toca na outra condicionante essencial da pobreza: o trabalhador rural. Não escrevi Reforma Agrária porque esta deverá vir no bojo de uma política agrícola mais ampla”<sup>29</sup>. Ao lado de tais reformas, o PSDB encamparia também questões de ordem internacional centrais para o novo século, a saber, o meio ambiente, o combate às drogas e à

---

<sup>26</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>27</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. O PSDB na modernização do Brasil. 25 jul. 1990. Folha de S. Paulo, Tendências/Debates, p. A-3.

<sup>28</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>29</sup> *Idem, Ibidem.*

violência, o respeito aos direitos humanos, que constituiriam “a medula da vida moderna”<sup>30</sup>. Como veremos à frente, tais questões seriam centrais no desenvolvimento da PEX tucana.

Sob a preocupação de conferir uma “identidade tucana”, em artigo sob este exato título, já em finais de 1990, Cardoso aponta que, a partir 17 de dezembro de 1989, o PSDB decidira fazer “oposição ao governo, mas não ao país”, haja vista a postura de relativo apoio a Collor no início desse governo. Defende que a decisão em apoiar Lula no 2º turno das eleições no ano anterior fora cuidadosa e democrática internamente, coerente com a posição do PSDB na conjuntura política de então. Mais uma vez, a questão seria a de saber o que de fato seria bom para o país do ponto de vista da social-democracia, seja no âmbito valorativo, sobre qual o tipo de sociedade a construir, ou no político, a partir de quais meios utilizados para alcançá-los. Isso porque a direita, de maneira oportunista, defenderia a ideologia neoliberal de maneira cega. O neoliberalismo seria utilizado por tais grupos como bandeira de “extrapolações ilegítimas”: “a ideologia exclusiva da modernização transformou a irracionalidade do mercado em parteira do bem estar social futuro”<sup>31</sup>. Estas circunstâncias atemorizariam os partidos que, como o PSDB, buscariam reformas de base, intimidando-os a aceitar “as modernizações necessárias e repelir as extrapolações ilegítimas que se fazem em nome do neoliberalismo”<sup>32</sup>. Este ponto é essencial, na medida em que expõe um ponto bastante pesado a Cardoso: o neoliberalismo e o teor neoliberal dele. É pertinente observar que Cardoso combate o pensamento polarizado, dando um tom bastante particular às reformas liberais e enquadrando-as aos objetivos da social-democracia por ele defendida. Assim, critica a defesa neoliberal encampada pela direita, que transformaria esta em ideologia. Ao mesmo tempo, critica as esquerdas no plano mundial, pois, dado o fim do socialismo, seria necessário se pensar de maneira original, “sem que se tornem caudatárias de teses anacrônicas que fazem passar como progressistas teses corporativistas impeditivas de reformar o Estado, inviabilizando a competitividade já que minando o progresso técnico em baluartes do interesse nacional”<sup>33</sup>. A tese acerca do raciocínio anacrônico das esquerdas não somente no plano nacional, mas internacional, já se fazia presente desde os escritos de Cardoso acerca da Dependência. Contudo, o fim da URSS demarcou a falência do modelo socialista pela via revolucionária e as impossibilidades da vitalidade do desenvolvimento capitalista via

---

<sup>30</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>31</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Identidade tucana. Folha de S.Paulo, 1º nov. 1990. Opinião, p. A-2.

<sup>32</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>33</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Ainda a crise de identidade. 8 nov. 1990. Opinião, p. A-2.

estatização. Nesse sentido, a saída possível mais eficiente projetava-se no modelo social-democrata. Não raro Cardoso traz à baila as críticas quanto ao posicionamento da esquerda:

Afinal o que significa ser de esquerda hoje no Brasil: cultivar uma nostalgia encabulada do nacionalismo estatista dos anos 50 ou apostar na modernização do Estado e na organização da sociedade dentro de uma economia de mercado? E o que nos distingue dos setores demagógicos e populistas de oposição? Temos saídas viáveis para a crise econômica, ou vamos repetir os chavões de um distributivismo e desenvolvimentismo inconsequentes que não entregam o que prometem e deixam a conta para a próxima administração? continuaremos culpando o capital estrangeiro por nossa pobreza, ou sustentaremos políticas sociais e reformas na educação, na saúde na previdência para diminuir as desigualdades?.<sup>34</sup>

Embora considere o PSDB como centro-esquerda, Cardoso busca constantemente fincar os pés no que ele não gostaria que o PSDB se tornasse. Do ponto de vista da inclusão social e da igualdade, aproxima-se da esquerda, mas teme ser o PSDB confundido com os setores da esquerda considerados anacrônicos.

Se o PSDB não entender qual o espaço que lhe é próprio e não utilizar sua peculiar capacidade de articular-se do centro-esquerda ao centro – que, queiramos ou não, inclui setores que hoje definem a política econômica do governo Collor – terá perdido a chance histórica de identificar-se com seus objetivos e com seu eleitorado. E deixará de exercer uma forma peculiar de ação política que o distinga dos demais setores da esquerda.

### 3 DA CHANCELARIA À PRESIDÊNCIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

*Na verdade não estou há um ano no governo, estou há três anos, porque desde o início do governo Itamar as coisas começaram a passar muito por mim. Três é um exagero, mas dois anos seguramente eu já tenho de presença muito direta na vida política brasileira e vou continuar tendo, com tranquilidade. Vamos ver.*

– Fernando Henrique Cardoso<sup>35</sup>

A chegada de FHC à chancelaria brasileira em 1993 abriria caminhos determinantes para Cardoso pensar a forma de inserção internacional do Brasil em um momento crucial de mudanças trazidas à baila pela intensificação dos processos de globalização. Este percurso é

<sup>34</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. O círculo de giz do tucano. Folha de S.Paulo, 16 abr.1992. Opinião, p. A-2.

<sup>35</sup> Balanço do 1º ano de governo. Início de 1996. (CARDOSO, 2015).

fundamental para a consolidação do pensamento de política internacional cardosiano e ao projeto de inserção internacional do Brasil.

Nomeado à Ministro da Fazenda, em maio de 1993, FHC prepararia caminho à sua candidatura como presidente da República com o Plano Real de estabilidade econômica. Lançado em fevereiro de 1994, o plano varreu a inflação que por décadas minou a economia brasileira. A vitória do Plano Real cristalizou-se na vitória de FHC à presidência da República, no mesmo ano. Em 1995 o sociólogo e professor universitário assumia o cargo mais alto de sua vida por oito anos, à frente do Executivo Federal. Nomeava como Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), sociólogo e diplomata; e Celso Lafer (2001-03), advogado, jurista e professor universitário, Ministro das Relações Exteriores por curto período durante o governo Collor. Como Ministro das Relações Exteriores, FHC já sinalizava aspectos centrais da leitura do cenário internacional que seriam elementos estruturais de sua PEX, como a defesa de processos de integração regional e as negociações no plano de organizações internacionais (CARDOSO; 1993).

Em uma disputa eleitoral bastante folgada, com cerca de 55% dos votos, FHC colocava ineditamente o PSDB à frente da pasta presidencial. A visão sobre o novo momento internacional que se desenhava fora evidenciada por ambos os chanceleres, em diversos discursos. A globalização era vista por Lampreia como elemento potencializador da “homogeneização da vida internacional em torno das duas forças centrais da democracia e da liberdade econômica” (Lampreia, *apud* LOPES, 2013), p 66).

Caberia à chancelaria, apreender a realidade e extrair dela possibilidades de ganho ao Brasil, cabendo portanto a identificação e interpretação da PEB, tal como aponta o professor Dawisson Belém Lopes (2013), ao discutir a questão da democratização da PEB dentre as chancelarias pós democratização, em que conclui que em Lampreia e Lafer há “ um ânimo mais prescritivo e esquemático, que contrasta e pode até chocar-se com os apelos por maior abertura da formulação da PEB à participação da população” (LOPES, 2013, p. 68-69).

### **3.1 UM CHANCELER**

O ano de 1985 demarca um momento de transição na política brasileira com o processo de redemocratização inaugurado pelo governo do vice-presidente José Sarney (1985-

90), logo após o falecimento do presidente Tancredo Neves, que nem ao menos chegou a tomar posse do cargo. Inaugura-se, assim, a Nova República, em que as questões de PEX ganhavam traços cada vez mais salientes e o questionamento sobre o insulamento do Itamaraty, instância central de formulação de PEB, também passaria a ser motivo de questionamentos. Ministro das Relações Exteriores de Sarney, Olavo Setúbal já indicava as intenções da PEB caminhar com a democracia, ao citar associações de classe em discursos oficiais, mesmo que com ressalvas quanto à interação real com a sociedade de modo mais abrangente, tal como ressalta Lopes (2013, p. 48).

A Carta Constitucional de 1988 explicitava objetivos centrais da política internacional, como nenhuma outra carta constitucional do país já tivera feito. Assim, no artigo 4º, salientam-se os dez princípios que deveriam pautar as relações internacionais do Brasil. São eles: I. independência nacional; II. prevalência dos direitos humanos; III. autodeterminação dos povos; IV. não intervenção; V. igualdade entre os Estados; VI. defesa da paz; VII. solução pacífica dos conflitos; VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e X. concessão de asilo político. Além disso, destaca-se o papel proeminente do presidente da República acerca das decisões em PEX, que, ao mesmo tempo em que viabilizaria o destaque da diplomacia presidencial (DANESE, 1999), levaria o Congresso a um déficit em questões de PEX, contribuindo para o aprofundamento da discussão atual acerca da politização da PEB e sua relação com a democracia (LIMA, 2000/2010).

Fernando Collor de Mello (1990-1992) assume a Presidência em um momento de forte comoção internacional por parte das principais instituições financeiras e dos Estados Unidos acerca de reformas neoliberais. Para o Ministério das Relações Exteriores, nomeia dois grandes nomes acadêmicos na área de Direitos Humanos: os professores Francisco Rezek (1990-92) e Celso Lafer (1992), este último, segundo Ricupero (2016), “herdeiro espiritual” de Hélio Jaguaribe. Embora com cargo esporádico (abril a outubro de 1992), a atuação de Lafer na Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, a Eco-92, lhe rendeu prestígio, já que as conquistas alcançadas com o evento demarcaram o início de criação de regimes internacionais do meio ambiente, de modo que, com Lafer, na opinião do embaixador Rubens Ricupero (2016), a chancelaria brasileira obteve o “maior êxito externo do governo Collor e possivelmente de toda uma década”. Adicionalmente, para o embaixador, a chancelaria de Collor acabou por impedir “que o amadorismo perceptível em inúmeras áreas do governo Collor contaminasse a esfera internacional” (RICUPERO, 2016). A defesa da

democracia como condição para um bom projeto de política externa configurava-se fundamental para Lafer: “A democracia que hoje vivemos em toda a sua plenitude constitui garantia de estabilidade e coesão (...) Permite-nos enfrentar crises e vicissitudes dentro da legalidade constitucional”(LAFER *apud* Seixas Corrêa ; 2017, p. 553). Ricupero (2016) ressalta o papel da ordem internacional sobre as decisões de PEB, asseverando que as políticas neoliberais implantadas por Collor foram por elas engendradas e assinalando, portanto, o baixo teor de manobra do país frente aos contextos internacionais. Assim, tal como Jânio ligou-se aos ventos dos anos de 1960, Revolução Cubana, Terceiro Mundo, Espírito de Bandung; Collor, sintonizado com a era da globalização e do colapso do comunismo, jogaria a carta do neoliberalismo e do ‘fim da história’” (RICUPERO, 2016, p. 592). Contudo, na dimensão diplomática, o autor defende a continuidade das PEB, ilustrada pelo Mercosul, em contraste com a inflexão clara da política de liberalização e privatizações. Ainda assim, Ricupero defende que o Governo Collor não dispôs de um alinhamento automático com os Estados Unidos, diante da recusa da participação brasileira na invasão estadunidense e a coalizão na Guerra do Golfo. Com o *impeachment* de Collor, desvala-se o primeiro grande teste à recém-democracia. Na sequência, assumia o vice-presidente, Itamar Franco, que nomeia dois nomes de sumaimportância para o período que se seguiria: Fernando Henrique Cardoso (1992-93) e Celso Amorim (1993-95). Como ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, FHC anunciava o caráter plural e aberto da sociedade brasileira que nos tornaria

parceiro natural de todos os países dos mais diversos horizontes. O final da Guerra Fria colocava o mundo em um novo eixo, substituindo a segurança e a confrontação militar pela temática econômica e social, de modo que o final do bipolaridade internacional era vista com mais vantagens do que prejuízos, já que o Brasil compartilhava dos ideais democráticos e da carga valorativa subjacente ao mundo ocidental. Cardoso revela o peso de assumir a chefia do Itamaraty em “um dos momentos mais desafiantes da história contemporânea (...) Tratava-se fundamentalmente de desenharmos uma política externa capaz de acelerar o desenvolvimento do país através da utilização de oportunidades oferecidas pelo novo cenário internacional (...) a mudança ganhava força tanto no mundo quanto no Brasil. Uma mescla de tendências a integração quanto a desagregação era traço dominante da conjuntura interacional (CARDOSO, 1993, p. 16).

No primeiro trimestre de 1993, sob a responsabilidade institucional de FHC, o Itamaraty realizava um ciclo de seminários sobre os caminhos futuros da PEB. A questão da democracia como condição de estabilidade às relações internacionais do Brasil passa a imprimir cada vez mais saliência. Nomeado a Ministro da Fazenda, em maio de 1993, FHC

prepararia caminho à sua candidatura como presidente da República com o Plano Real de estabilidade econômica, lançado em fevereiro de 1994 — o plano varreu a inflação que por décadas minou a economia brasileira. Assim, o efeito político do Plano Real cristalizou-se na vitória de FHC à Presidência da República, no mesmo ano. Como Ministro das Relações Exteriores, Cardoso acreditava ser a globalização processo inevitável e irreversível, de modo que a realidade deveria ser lida de maneira a extrair possibilidades concretas ao Brasil. Em discurso como ministro das Relações Exteriores, em 1993, FHC afirmava ser o momento histórico então de transição – dada a falência da URSS –, em que tendências de integração e desagregação continuaria a ser “o traço dominante da conjuntura internacional” (BRASIL, 1994). Para ele, o Itamaraty não estaria alheio à necessidade de adaptação, percebendo um ambiente de ansiedade diante de tal conjuntura: “a Casa querendo repensar a si própria e, sobretudo, discutir novos perfis de atuação profissional e aperfeiçoamento na carreira diplomática condizentes com as necessidades e os interesses atuais do país (BRASIL, 1994; p. 19). Cria a CAOPA (Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das práticas administrativas do Itamaraty), visando a viabilizar a adaptação mencionada, e entende como necessária a revisão do arcabouço legal do Itamaraty, de modo a acomodá-lo à Constituição de 1988.

Diante do fim da Guerra Fria, Cardoso compreendia que o sistema internacional alterava o jogo de forças, deslocando as questões militares para questões econômicas e sociais. Nesse contexto, caberia à diplomacia brasileira o papel na construção de um sistema internacional mais igualitário, ao passo que, internamente, caberia à sociedade maior participação em torno dos projetos de PEX, impulsionando, assim, um processo de “politização da política externa”, bastante discutido entre especialistas (LIMA, HIRST e PINHEIRO, 2010; PINHEIRO e MILANI, 2012). Se, no plano interno, o processo de democratização deveria aproximar a sociedade civil e, principalmente, o empresariado das questões pertinentes à PEX, as mudanças na agenda do novo sistema internacional criavam oportunidades que, se bem averiguadas e planejadas, poderiam trazer ao Brasil benefícios de extrema relevância. Assim, colocava-se em pauta nesta nova agenda a temática do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, a questão dos direitos humanos e os esforços de integração regional, ambiente internacional, seja pelas mudanças internas com o processo de democratização, de modo a trazer à tona questões como a ecologia, os direitos humanos e os esforços de integração regional. “Uma país das dimensões do Brasil, com seu peso específico, não pode, contudo, mostrar-se tímido em sua análise do momento histórico que atravessa o

mundo” (CARDOSO, 2015, p. 229). Cardoso aponta alguns fatos como significativos desse novo momento em seu discurso no MRE, dentre outros, o início do novo mandato do Brasil no CSONU; a batalha interna e externa sobre a aprovação da Lei de Propriedade Intelectual; o avanço do Mercosul e os progressos nas relações bilaterais com a Argentina; equacionamento da crise na fronteira com a Venezuela e o projeto de gás com a Bolívia.

Devido ao papel do Brasil de não se incluir durante a Guerra Fria entre “aqueles países que de algum modo barganhavam sua participação em um dos dois esquemas estratégicos existentes” (CARDOSO, 1993, p. 19), seríamos uma região de estabilidade geopolítica. Além disso, atribuía que a “qualidade plural e aberta de nossa sociedade do ponto de vista étnico, cultural, político e ideológico nos torna parceiro natural de todos os países dos mais diversos horizontes”. O deslocamento das questões militar e ideológica às econômicas e sociais respaldou a atenção dada à questão dos Direitos Humanos e à democracia, que ganha relevância do ponto de vista regional com o Protocolo de Ouro Preto, em 1997, no âmbito do Mercosul; e a participação direta de FHC na Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, em 1993, em que o Brasil foi favorável à agenda do evento, e o Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996, dentre outros. Adicionalmente, para Cardoso, o fim da Guerra Fria também viabilizava uma postura mais resolutiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas e o encaminhamento de soluções de uma série de conflitos regionais. Considerava que o Brasil consolidava plenamente a democracia no plano interno. Contudo, do ponto de vista econômico, via nas crises oriundas da inflação crônica perigo ao processo de consolidação democrática e, ao mesmo tempo, um parceiro com tímida credibilidade internacional. Ao mesmo tempo, tal como já apontado, acreditava que o modelo de industrialização por substituição de importações via nacionalismo autárquico encontrava-se esgotado, dificultando a inserção competitiva do país na economia internacional, de tal modo que se fazia necessário um novo modelo de inserção, defendido por Cardoso pela ampla abertura econômica e pelas privatizações iniciadas no governo Collor. O entendimento de que o Brasil configurava um *global trader* advinha da vocação brasileira ao pacifismo e ao universalismo, facilitando o convívio internacional, tornando-o sensível às influências do cenário mundial. Assim, parceiro “natural de todos os países nos mais diversos horizontes”, caberia ao Brasil utilizar tal recurso como meio de “esperar o melhor de uma economia internacional mais aberta”. Ao mesmo tempo, a participação no Mercosul ofereceria alternativa regional de grande vitalidade.

A preocupação com os investimentos externos já há muito esboçada por Cardoso torna-se *conditio sine qua nom* para um novo ciclo de desenvolvimento, em que o investimento privado nacional deveria ser complementado por poupanças externas. A desregulamentação da economia e o programa de privatizações entrariam nesses contextos de modernização da economia nacional, cuja reforma do Estado deveria ocupar posição central. Não obstante, a integração competitiva deveria contar com relativa proteção. Daí a proposta ao Congresso da uma Lei de Propriedade Industrial em que se buscava criar as bases de parcerias tecnológicas. O Estado deveria ser retirado do controle dos processos produtivos e investir em esforços de melhoria da infraestrutura, educação e saúde, áreas que desempenharia função insubstituível.

Para alcançar o padrão de modernização do Estado brasileiro entendido por Cardoso, a reforma fiscal seria indispensável, isso porque o ajuste do setor público e a queda da inflação seriam essencialmente problemas políticos. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento cardosiano pautava-se na ampla liberdade política, respeito às liberdades essenciais e no Estado de Direito, na medida com a qual somente mediante tal modelo se chegaria em um consenso necessário para um padrão de desenvolvimento estável.

Não nos interessam modelos de crescimento que associem prosperidade e marginalização, enriquecimento de poucos e empobrecimento da maioria. Sabemos hoje que a miséria é resultado mas também raiz do subdesenvolvimento. Queremos construir uma nação na qual a prosperidade não aumente o desemprego, não leve a degradação ambiental e não agrave as injustiças sociais. (BRASIL, 1994, p. 46).

A democracia interna aos Estados deveria também ser levada à plena democratização das relações internacionais. São várias as passagens nos discursos de Cardoso como ministro das Relações Exteriores que comprovam tal assertiva, já que a democracia não seria o ponto de chegada, mas sim o de partida.

O Brasil entende que o mesmo diálogo democrático pelo qual internamente as sociedades buscam seus pontos de consenso deve estar presente no relacionamento entre as nações. Democracia nos países deve ser acompanhada de democracia entre os países. A cisão entre prosperidade e miséria, que divide sociedades, também divide países. E essa desigualdade, ninguém ignora, é grave, ameaça a estabilidade ambiental. (BRASIL, 1994, p. 47, grifos nossos)

Desse modo, o caráter universalizante da democracia implicaria na democratização das relações internacionais. Cardoso não toca na questão da soberania e no paradoxo tão comum a

quem se debruça a estudar a natureza do sistema internacional, isto é, a anarquia do sistema internacional, em que prevalece as assimetrias de poder. Compreende a democracia como um dever-ser, aproximando-se, assim, do modelo liberal-kantiano deflagrado na tese famosa acerca d'A Paz Perpétua<sup>36</sup>. É, pois, nesse sentido que deve ser compreendida a defesa de Cardoso acerca da questão nuclear, como veremos à frente. No contexto de transição do sistema internacional, Cardoso apostava no fortalecimento das instituições e tratados internacionais como forma de fortalecer a identidade brasileira em torno da vocação pacifista e, ao mesmo tempo, angariar parceria regional capaz de fortalecer a própria identidade sul-americana em torno da questão, o que se faz patente no acordo entre Brasil e Argentina em torno da ABACC. Em discurso na cerimônia de inauguração, em 1992, Cardoso destaca que o acordo confirmava a “determinação de nossos países em evidenciar interna e externamente, os objetivos exclusivamente pacíficos de nossos programas nucleares” (BRASIL, 1994, p. 87). Considera que, do ponto de vista global, o acordo permitiria a constituição de um novo perfil para sua inserção internacional [de tais países], mais transparente, positivo e aberto”, permitindo o vislumbre de um sistema de não proliferação mais universal e abrangente.

A universalização da democracia além dos limites nacionais tornaria possível a concertação entre os países de modo a preservar o meio ambiente, um dos principais incômodos de Cardoso de então. Com efeito, as resoluções tomadas na Eco-92 trouxeram novas perspectivas a este respeito, inaugurando uma agenda internacional em torno das questões ambientais. Contudo, tal questão estaria subsumida a outra: o subdesenvolvimento. As assimetrias socioeconômicas demarcadas pela divisão internacional do trabalho relegariam aos países subdesenvolvidos posição subalterna como principais exportadores de matérias-primas e, conseqüentemente, maiores degradadores dos recursos naturais. Ao partir de um prisma valorativo – a democracia como condição de uma ordem equânime das relações internacionais –, Cardoso desenvolve uma visão otimista em torno dos problemas internacionais, de modo a vislumbrar diversas possibilidades em torno de acordos de cooperação e desenvolvimento. Este último, por sua vez, configura o demiurgo da política externa brasileira. A questão ambiental só poderia ser de fato resolvida se fosse compreendida por parte dos países desenvolvidos como um problema de desenvolvimento.

São irreversíveis o comprometimento do Brasil com o desenvolvimento sustentável e nosso engajamento na promoção dos princípios da Declaração do Rio, emanada da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

---

<sup>36</sup> KANT, Immanuel. A Paz Perpétua, publicado originalmente em 1798.

Desenvolvimento. A proteção ambiental não pode estar dissociada do processo de desenvolvimento. Pobreza e degradação ambiental constituem um binômio que somente poderá ser superado com o desenvolvimento socioeconômico e a cooperação internacional. (BRASIL, 1994, p. 65).

Com efeito, Cardoso utiliza a temática ambiental como forma de combater a política de subsídios agrícolas realizada pelos países desenvolvidos. Ao assimilar desenvolvimento e meio ambiente, aponta para a relação entre comércio internacional e meio ambiente como forma de forçar tais países a liberalizarem por completo o comércio internacional. Este, por sua vez, equalizaria o equilíbrio entre as nações. Este ponto é importante, pois ressalta a postura cada vez mais distante dos postulados cepalinos acerca da deterioração dos termos de intercâmbio. Em discurso perante a Comissão de Relações Econômicas Externas do Parlamento Europeu, em 1992, Cardoso salienta a importância dos processos de integração europeu, conflagrado então na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CEE), consciente da importância comercial da região e, nesse sentido, manifesta satisfação pela evolução ao seu rápida e positiva, das relações CEE e Mercosul.

O fortalecimento do Mercosul é visto como alternativa à intensificação dos processos de globalização econômica, acompanhado dos riscos de fragmentação da economia internacional, diante do contraponto dos processos de regionalização. Ainda que a consolidação do Mercosul fosse tarefa prioritária, não substituiria alternativa aos polos dinâmicos da economia internacional. Contudo, o sucesso do bloco dependeria do convencimento e participação ativa da população diante do tema. Nesse sentido, a visão de Cardoso aproxima-se da ideia de *spillover*, de Haas (2007). À época, via ainda um longo percurso burocrático para o alargamento do Mercosul: “falta muito para alcançarmos ainda uma União aduaneira e o livre-trânsito dos fatores de produção, capitais e investimento (BRASIL, 1994, p. 50). Aponta a importância de negociações conjuntas dos países membros em negociações econômicas internacionais, particularmente o GATT. O Mercosul seria,

Por natureza, um processo voltado para fora. (...) a constituição do Mercosul objetiva, antes de mais nada, o incremento da competitividade dos produtos da sub-região nos mercados internacionais, por meio da melhor alocação dos fatores produtivos, da criação de economias de escala e da atração de investimentos (BRASIL, 1994, p. 75).

Além disso, Cardoso via no Mercosul possibilidades de consolidação de uma identidade regional dos países sul-americanos, através da qual tornaria mais segura a inserção

internacional do Brasil. Os processos de regionalização que se consolidavam nos anos noventa impunham desafios que deveriam ser lidos pelo Brasil como oportunidades, e estas consistiam em utilizar as características regionais de paz e segurança “de cuja evidência crescente e por contraste com outras regiões do mundo podemos auferir vantagens em termos de investimentos e tecnologia” (BRASIL, 1994, p.232). Embora a temática econômica internacional tenha ganhado maior relevância com o fim do conflito bipolar, Cardoso é enfático em assegurar o caráter de submissão de tal temática à política, a qual, através dos Estados Nacionais, seria preponderante às negociações: “Essa realidade não cauciona, cabe sublinhar, a visão simplista de que o econômico superou o político na vida internacional. A sociedade internacional, como qualquer sociedade, resolve suas questões através do exercício da política” (BRASIL, 1994, p. 232).

Caberia, pois, à política entre os Estados a partir das negociações internacionais, seja multilateral ou bilateral, o exercício de viabilizar os interesses econômicos do Brasil. Nesse sentido, interessava a Cardoso uma política econômica de atração de investimentos externos capaz de acelerar o parque produtivo no país com compartilhamento tecnológico. Do ponto de vista comercial, a rodada Uruguai do GATT iniciada em meados dos anos 80 representaria o principal desafio às negociações brasileiras, dada a importância, sobretudo, de mitigar as políticas de subsídio agrícola dos países desenvolvidos, isto é, a coalizão entre a CEE e os Estados Unidos.

O Brasil propugna um sistema multilateral de comércio justo e equânime [...] Preocupam-nos assim, profundamente os percalços sofridos pela Rodada Uruguai e, em particular, o impasse agrícola que vem conduzindo a um enfrentamento entre os dois maiores atores no comércio internacional. Caso não sejam superados, seus efeitos atingiriam severamente o Brasil. Somos um país que busca acesso aos capitais e ao mercado de bens, serviços e tecnologias. Somos uma nação que empreende abertura comercial de reconhecida envergadura. A eliminação das barreiras não-tarifárias ao comércio, o programa de desgravação tarifária e a eliminação de subsídios à produção agrícola requerem reciprocidade por parte de nossos parceiros externos. (BRASIL, 1994, p.63).

É, pois, a partir da compreensão de um cenário internacional em transição que a agenda da PEB cardosiana se insere. Nesse contexto, Cardoso posicionava-se mediante o resguardo e fortalecimento das instituições internacionais como forma de influenciar a democratização do sistema internacional, entendido como a maneira mais eficiente de ação brasileira, considerada a configuração do S.I. de então. Ainda assim, os resultados da Rodada Uruguai, finalizados quando Cardoso já estava na pasta da Fazenda, demonstrariam a

fragilidade do vislumbre de Cardoso acerca da defesa da plena igualdade entre os Estados como condição de democratização do sistema internacional e de ganhos recíprocos entre Estados com capacidade de poder distintas.

### **3.2 A POLÍTICA INTERNACIONAL DO PLANO REAL**

Quando Cardoso deixa o MRE e assume a pasta da Fazenda em maio de 1993, já possuía uma concepção bastante consolidada acerca do sistema internacional e das possibilidades de atuação brasileira nele, as quais, circunscritas em uma leitura de constrangimento dos países periféricos face à iminência da modernização trazidas à baila pela globalização e difundida pelos países do centro capitalista, impunham um novo padrão de assimilação ao Brasil, de modo que este deveria adequar-se à nova realidade. Nela, as turbulências econômico-financeiras tornavam-se cada vez mais acentuadas. No plano interno, a inflação crônica imobilizava o crescimento econômico, acentuando as contradições sociais no país, na medida em que paralisava os avanços políticos. Para Cardoso, impunha-se como imperativa a estabilização econômica, de modo a blindar-se dos prejuízos decorrentes das flutuações financeiras internacionais e, sobretudo, estabilizar a economia internamente, pondo fim à espiral inflacionária que corroía as possibilidades de êxito político. Com efeito, a questão acerca da necessidade política de conduzir mecanismos econômicos que viabilizem as correções necessárias à sociedade brasileira é latente em Cardoso desde os escritos da TD, de modo a salientar a constante tensão entre estas duas dimensões: a econômica e a política, mas com a prevalência da última, na medida em que somente a política poderia conter a força avassaladora das contradições econômicas se deixadas à própria sorte. Em uma economia de mercado, a política deveria buscar equalizar as contradições que lhes são próprias, de modo a negociar interesses, os quais viam-se então atravancados pela inflação galopante que imobilizava o país havia décadas. Nesse cenário, Cardoso ressaltava o fato de a inflação corroer qualquer solução política razoável<sup>37</sup>. Não obstante, além da contenção da inflação, o Plano Real trazia à luz diversas questões relativas à reforma do Estado, levadas a cabo durante o Governo Cardoso, sintetizando, assim, uma visão vista como modernizadora aos olhos de Cardoso, diante dos contextos políticos e econômicos dos anos noventa. Cardoso dialogava com discussões mais amplas inseridas por diversas agências internacionais que, à época, defendiam a reforma do Estado, que fora implantada em diversos países, sobretudo os países

---

<sup>37</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. CARDOSO, 1988: Economia em transe. Folha de S. Paulo, 3 mar. 1988. Opinião, p. A-2.

latino-americanos, diante do agravamento da crise da dívida externa dos anos 80, que posteriormente seria bastante criticado pelos efeitos perversos às sociedades desses países (BOITO JR,2002).

Para Cardoso, portanto, o problema que travava as conquistas políticas e sociais decorria, sobretudo, do cenário econômico desastroso. Com efeito, nos dez anos anteriores ao Plano Real, lançado em julho de 1994, a inflação brasileira medida pelo IPCA acumulava 310 bilhões por cento. Combater a inflação já fazia parte de um dramático quadro dos processos políticos brasileiros em que sucessivos governos tentaram inutilmente combatê-la. Não à toa, o Plano enfrentava riscos altos, como o de estabelecer o congelamento dos preços (KINZO, 2001; SOLA e WHITEHEAD,2006) e o câmbio fixo.

No que tange à questão social e econômica, o caminho percorrido foi de pedras e espinhos no período que se seguiu: entre 198 e 1994 o país mudou quatro vezes de moeda e teve seis experimentos em estabilização econômica, apenas o último – O Plano Real – tendo sido bem-sucedido. A sucessão de fracassos não apenas agravou a crise econômica e social, mas também comprometeu a capacidade do Estado de governar, tornando o problema da governabilidade uma realidade permanente (KINZO, 2001).

**TABELA 1:** Planos de Estabilização (1979-1991)

1. Primeiro Plano Delfim (1979)
2. Segundo Plano Delfim (1981)
3. Terceiro Plano Delfim (1983)
4. Plano Dornelles (1985)
5. Plano Cruzado (1986)
6. Plano Bresser (1987)
7. Plano Feijão com Arroz (1988)
8. Plano Verão (1987)
9. Primeiro Plano Collor (1990)
10. Segundo Plano Collor (1991)

**Fonte:** Elaborado pela autora.

O ceticismo alimentado pelas sucessivas frustrações cristalizava-se na ponderação do amigo, José Serra: “Baixar um pouco a inflação já é suficiente, a sociedade não espera acabar

com a inflação e nem há condições agora”<sup>38</sup>. Não obstante, anos antes, Cardoso já via com clareza o imperativo da condução política para sanar este quadro. Desde a transição do regime autoritário, já compreendia que somente um governo capaz de sanar a situação economia poderia resolver os impasses políticos de então e trazer benefícios populares. No comando do Ministério da Fazenda, encarregado pelo presidente Itamar Franco de resolver o imbróglio inflacionário, Cardoso encaminha ao Congresso o pedido de aprovação do Ajuste Fiscal: “O ajuste fiscal não é para o governo uma ação de caráter programático. É um imperativo: o governo faz o que tem de ser feito”<sup>39</sup>. O que deveria ser feito, na visão de Cardoso, era a aprovação da Emenda da Estabilização, assim batizada por ele. Isso porque o equilíbrio orçamentário constituía o pressuposto para qualquer resolução.

Um orçamento zerado significa que o Estado vai acabar com esse casamento com a inflação, com essa relação espúria que só tem levado ao atraso e ao empobrecimento da sociedade (...) No Brasil, a moeda nacional há muito não cumpre algumas de suas funções básicas, a de unidade de conta e a reserva de valor(...) Com o Programa da Estabilização o governo nada mais fez que oferecer a sociedade e ao país a possibilidade de ingressarmos em uma era segura de crescimento e estabilidade(...) É este agora o momento de mirarmos o grande salto do Brasil em direção ao futuro(...) o país está pronto para construir as bases definitivas do seu crescimento sustentado com estabilidade e justiça social.<sup>40</sup>

A exposição de motivos n. 395, contidos na Emenda da Estabilização, já delineava a necessidade de uma Reforma do Estado (NUNES, 2014). Esta baseava-se em amplas reformas, tal como a da previdência, a administrativa e a das privatizações, de modo a equilibrar o regime fiscal do país e atrair investimentos internacionais, dado que os fundamentos econômicos internos incentivavam profunda instabilidade macroeconômica, culminando em fugas de capitais.

Para que o ajuste fiscal de fato fosse conquistado, a estratégia de Cardoso consistiu na capacidade de organização interna do Estado brasileiro, privilegiando o fortalecimento de uma equipe econômica homogênea de economistas, blindando-os da interferência de quaisquer interesses político-partidários, de modo a posicionar a austeridade fiscal como centro de gravidade da política econômica do Plano Real. Ao mesmo tempo, o cultivo de uma atraente imagem internacional emergia como fundamental para garantir a entrada de dólares que, por sua vez, garantiriam a vitalidade da moeda brasileira e do Plano Real. Nesse caso,

---

<sup>38</sup> Entrevista de FHC a Fernando DANTAS e Priscila MURPHY. Estado de S.P, 1º julho 2004.

<sup>39</sup> CARDOSO Fé no Brasil. 19 dez. 1993. Tendências/Debates, p. A-3.

<sup>40</sup> *Idem, ibidem.*

percebe-se a conexão das proposituras de Cardoso à frente do MRE como um todo orgânico, na medida em que os investimentos internacionais constituíam-se como indispensáveis ao desenvolvimento do país, posição defendida havia muito por Cardoso. Com efeito, em um cenário em que a conjuntura internacional impunha cada vez mais a necessidade de investimentos nas economias nacionais, Cardoso compreendia que o Brasil não poderia isolar-se, mas deveria integrar-se, mesmo que com resultados assimétricos a países como o Brasil, já que ficar de fora das demandas da globalização estava fora de questão. Como já destacado acima, os dilemas relativos ao papel do Estado Nacional frente aos desafios impostos pela globalização econômica no contexto de pós-Guerra Fria constituíam como centro nevrálgico das reflexões de Cardoso sobre o projeto de política externa cardosiana à frente do Itamaraty (BRASIL, 1994). Nesse sentido, impunha-se como imperativa a estabilização econômica interna, para que o Brasil tivesse condições de tirar vantagens da conjuntura internacional e, para tanto, o foco na blindagem da equipe econômica configurava a estratégia operacional da primazia do ajuste fiscal. A capacidade interna do Estado é tomada como margem de manobra diante de tais exigências de conjuntura, através do poder formal de veto diante de políticas e ministérios menos comprometidos com a reforma fiscal (CALABREZ, 2013; NUNES, 2014). Ainda assim, estava montado um projeto de Reforma do Estado que só entraria de fato no segundo governo de Cardoso.

Formada pelos economistas e professores universitários da PUC-Rio em sua maioria, a equipe econômica formada por Cardoso contava com Pécio Árida, Gustavo Franco, André Lara Rezende e Pedro Malan, muitos dos quais possuíam uma leitura do sistema internacional em confluência com a ordem econômica vigente perpetrada pela agenda do Consenso de Washington: abertura econômica e reforma do Estado. Este ponto é pertinente, na medida em que Cardoso decide pela formação de uma equipe de vertente neoliberal. Nesse caso, entendemos que Cardoso fora coerente com a visão concluída nos estudos sobre a dependência, ainda que, vinte anos antes, acerca do papel do Brasil e dos setores empresariais nacionais: a necessidade de desenvolvimento associado, mesmo que sócio menor. Cardoso entendia que o grau de conectividade e dependência da economia global se colocava como imperativa e o Brasil não poderia ficar fora dela. Entendia que o modelo de desenvolvimento que perdurara até o final dos anos 80, baseado no modelo de crescimento via substituições de importações, financiamento inflacionário pelo Estado e um mercado fechado, era inviável aos novos tempos. Com efeito, o modelo de desenvolvimento defendido pelos desenvolvimentistas que colocavam o Estado à frente já era criticado por Cardoso nos anos

80, visto como um formato atrasado e retrógrado em um mundo que impunha novas demandas de gestão estatal. Isso porque tal modelo impunha uma carga muito alta ao Estado, que teria desembocado em caos fiscal, alta inflação, concentração de renda e uma indústria atrasada, incapaz de competir no mercado internacional. Nesse sentido é que convergia com Gustavo Franco, um dos principais autores e executores do Plano, para quem “Até 1994, o país ficou tentando reviver um cadáver, um modelo econômico apropriado a um mundo que já não existia mais”<sup>41</sup> .

Dado o histórico de frustrações dos diversos planos que visavam a conter a inflação anteriores, como o Plano Cruzado, durante o governo Sarney, e especialmente o Plano Verão, do Governo Collor, que contou com o confisco que rendeu a Collor o *impeachment*, Cardoso decide que a transparência deveria encabeçar e viabilizar a operacionalidade do Plano, do ponto de vista político. Tudo seria anunciado publicamente, sem confiscos e com transparência, enfrentando-se os riscos com maior segurança. A Unidade Real de Valor (URV) seria indexada sem que se contaminasse a moeda antiga. Este ponto configurou como um dos mais polêmicos, já que os riscos eram iminentes. A discordância entre alguns ministros levou Itamar a desconfiar da eficácia do Plano, segundo Cardoso: “eu entendo o Itamar, ele era o Presidente da República, tem três ou quatro ministros que dizem que o plano será um desastre, é natural que ele tenha dúvida. Itamar estava muito tenso mas no final concordou”(DANTAS e MURPHY, 2004).A ideia inicial era a de que o Plano seria introduzido em algumas etapas: o ajuste fiscal de 5 trilhões de reais do orçamento. Para tanto, as dívidas dos estados seriam transferidas à União. Em segundo lugar, a URV transferiria os salários do cruzeiro real, a moeda anterior.

**TABELA 2:** Programa de estabilização de Fernando Henrique Cardoso

---

<sup>41</sup> O Real, 10 anos. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso: DANTAS e MURPHY. O Estado de S.P, 1º julho 2004.

QUADRO 2 – Programa de estabilização de Fernando Henrique Cardoso

<b>Fase 1</b>	Ajuste fiscal emergencial (1993): a) Programa de Ação Imediata (PAI): cortes emergenciais em despesas; renegociação das dívidas estaduais e municipais; maior controle sobre os bancos estatais; reorientação do programa de privatização. b) Fundo Social de Emergência (FSE): obtenção pelo Executivo de poder discricionário para gastos orçamentários.
<b>Fase 2</b>	Reformas monetárias emergenciais (fevereiro a julho de 1994): a) Unidade Referencial de Valor (URV) (fev.1994): unificação da correção monetária em um único "super-índice" para sincronização dos ajustes de preço. b) Adoção do Real como nova moeda (jul.1994)
<b>Fase 3</b>	Reformas monetárias de longo prazo (a partir de julho de 1994): a) Política de contração monetária b) Alinhamento cambial: ancoramento flexível ao dólar americano
<b>Fase 4</b>	Reformas estruturais (a partir de julho de 1994): a) Liberalização comercial e integração regional: continuação de políticas de governos anteriores; usada para controlar aumentos de preços internos. b) Privatização: continuação de políticas de governos anteriores. c) Desregulamentação: extinção de regulamentações burocráticas estatizantes. d) Reformas constitucionais: permitem o investimento privado em serviços de utilidade pública (energia, telecomunicações etc.)

Fonte: adaptado de Oliveira (1996, p. 31-75).

Lançado, não à toa, durante a Copa do Mundo de 1994, em 1º de julho, entendia-se que o Plano necessitava de apoio popular. E o teve. Em outubro de 1994, três meses após o lançamento do Plano, Cardoso sai vitorioso das eleições à Presidência da República, tendo como principal bandeira a estabilização econômica, que, de fato, a introdução do Plano Real surtiu. Somente um governo que prezasse pela estabilidade, encaminhando o fortalecimento do Real e colocando o Ajuste Fiscal e a reforma do Estado à frente de quaisquer interesses poderia levar o país a um novo desenvolvimento ajustado às novas demandas de então. Com efeito, Cardoso considera que os meses à frente do Ministério da Fazenda proporcionaram-lhe crescimento inigualável e, um dia antes das eleições, declarava:

Quinze anos de crise, de estagnação econômica e instabilidade política tornaram as cores da realidade brasileira mais fortes e contrastantes, especialmente na área social (...) O Plano Real nos devolveu a possibilidade concreta de sonhar com um novo país. Manter o Plano sob controle tornou-se um ponto obrigatório a qualquer proposta de governo (...) a continuidade do Plano é a maior garantia de que a economia brasileira vai crescer, tanto ou mais do que no ano passado, quando o PIB aumentou 5% (...) Precisamos aprender a crescer e a repartir ao mesmo tempo<sup>42</sup>.

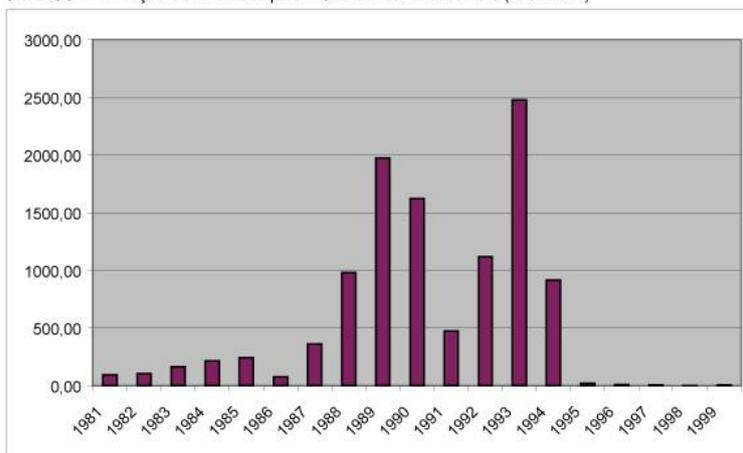
É pertinente a última afirmação, de que as reformas econômicas trariam crescimento e justiça social. Com efeito, essa é uma das principais preocupações de Cardoso, constante em

<sup>42</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. A maturidade de um grande país. Folha de S. Paulo, 2 out. 1994. Opinião, p. 1.

toda sua trajetória política. Particularmente durante a transição à Nova República, como já visto, e na fundação do PSDB, esse objetivo é bastante evidente. Cumpre ressaltar que o tímido crescimento econômico deflagrado após o Plano Real, contudo, minou as chances de melhoria da repartição do crescimento econômico. A tais críticas, Cardoso é enfático: “O Real não foi feito para distribuir renda, mas para acabar com a inflação. E acabamos com a inflação sem pôr o peso no assalariado” (DANTAS e MURPHY, 2004). Na Presidência, o aprofundamento do Plano Real seria, de fato, viabilizado.

**IMAGEM 1:** Gráfico – Inflação anual medida pelo IPCA no mês de dezembro (1981-1999)

GRÁFICO 1 – Inflação anual medida pelo IPCA no mês de dezembro (1981-1999)



Fonte: IBGE (s/d).

### 3.3 GLOBALIZAÇÃO

*Queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Precisamos aceitar este fato com sentido de realismo (...) isso não significa inércia política, mas uma perspectiva inteiramente nova sobre as formas de agir na cena internacional.*

- Fernando Henrique Cardoso.

Considerada a formação de Cardoso e as categorias desenvolvidas com a TD, fazia-se necessário a FHC apreender o avanço do desenvolvimento capitalista na quadra histórica que demarca sua chegada à Presidência. Com efeito, o tema da globalização vem à tona nos anos noventa, despido em uma ampla teia de significados. O próprio significado do termo é caro a

Cardoso, tal como aponta Cruz<sup>43</sup> (2004). Eixo teórico-analítico central para o desenvolvimento das respostas cardosianas referentes aos limites de atuação do Brasil no mundo, interessa-nos compreender o diagnóstico de Cardoso referente ao tema. Isso porque, se, por um lado, ainda nos anos setenta, ele já apontava a internacionalização dos mercados, passados vinte anos, o que teria mudado e quais seriam as respostas mais assertivas a esta nova conjuntura? Especificamente, qual seria a solução para o desenvolvimento nacional, coluna vertebral das elucubrações teóricas cardosianas, referentes a este novo momento?

São diversos os materiais em que Cardoso trata a questão. Importa salientar que, durante o período em que esteve à frente da Presidência da República, fora constantemente assessorado por Gelson Fonseca Júnior, presidente da Fundação Fernando Gusmão (Funag) e assessor diplomático, o qual, na esmagadora maioria das vezes, é quem escrevia os discursos do presidente, embora o hábito de examiná-los fosse constante em Cardoso<sup>44</sup>. Além do mais, em diversas situações, Cardoso improvisava os discursos de maneira imperceptível, graças ao talento e à experiência como professor<sup>45</sup>. Tal ponderação é importante, na medida em que também utilizaremos discursos presidenciais na análise e, nesse caso, é fundamental ter em mente que as visões de mundo do alto escalão da chancelaria Tucana convergiam. O famoso livro decorrente da entrevista de Cardoso ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo também contou com a revisão de Gelson Fonseca (CARDOSO, 2016). Como assessor diplomático também de Fernando Collor de Mello (1990-92), Gelson Fonseca já via no início dos anos noventa mudanças importantes perpetradas pela globalização e, no alto escalão da chancelaria de Collor, cumpriu papel importante na inserção internacional brasileira. Seja como for, o fato é que os discursos de Cardoso refletem o pensamento dele também e, nesse sentido, não deixa de ser pertinente à análise em voga.

Desde o início da trajetória política à frente do Executivo Federal, como ainda ministro das Relações Exteriores, Cardoso via na globalização um processo histórico irreversível, ao qual qualquer oposição estaria descartada: “A globalização não é algo para

---

<sup>43</sup> Para este autor, o significado que Cardoso confere à globalização restringe-se ao âmbito econômico e é pertinente com a posição política dele, resultando em ambiguidades e contradições. Aprofundaremos esta discussão no capítulo final.

<sup>44</sup> “Hoje de manhã fui à diplomacia, li o discurso que o Gelson tinha escrito, ficou excelente. O mérito é de Gelson não meu” (CARDOSO, 2016, p.789). A passagem é um exemplo de uma prática rotineira. Para mais, ver a entrevista completa com Gelson Fonseca Júnior feita pelo CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/historial/arg/Entrevista1658.pdf>>

você ser contra ou a favor. Ela existe, simplesmente. (TOLEDO, 1998, p. 81). Com efeito, a experiência como ministro da Fazenda e as dificuldades de estabilização econômica incutiam em Cardoso a necessidade de adaptação do Brasil ao novo circuito econômico internacional desenhado pela globalização: “ficara nítida a sensação de que se o Brasil não corresse perderia oportunidades para se inserir de modo mais favorável no processo de globalização” (CARDOSO, 2013, p. 447). Ao contrário do “velho fantasma sentimental-ideológico de que estamos cercados de ‘inimigos’ e somos grandes e fortes o suficiente para crescermos isolados do mundo” (CARDOSO, 2013, p. 447), Cardoso defende a profunda integração do Brasil à globalização, criticando a esquerda isolacionista e autárquica (CARDOSO, 1995b, p.60).

Visto de um panorama geral, para Cardoso a globalização é explicada pela continuação do sistema capitalista favorecida pelos meios de comunicação, de transportes e da informática no interior do processo produtivo, permitindo a distribuição espacial da produção de maneira inédita. Como consequência, a divisão internacional da produção, a redução nos custos de mobilidade dos fatores de produção e a elevada competição entre países, sobretudo aqueles em desenvolvimento, alimentariam a dinâmica globalizante. A compreensão do então presidente passa pelo pressuposto marxiano de que a vocação capitalista é a expansão universal dos meios de produção. Nesse sentido, nos textos sobre a dependência já nos anos setenta, Cardoso já apontava o processo de globalização, ainda que sem denominá-lo como tal:

Quando escrevi o livro sobre dependência e desenvolvimento, não tínhamos palavras para expressar o que estava acontecendo [...] eu falava numa internacionalização dos mercados [...] Ora, a industrialização da periferia é trazer para os países periféricos como o Brasil o sistema produtivo. E quando se faz isso, eu dizia lá nesse livro, entre várias outras coisas que escrevi nos anos 60 e começo dos anos 70, modifica-se a relação entre o ‘interno’ e o ‘externo’ (TOLEDO,1998, p. 82).

Como já visto, comparada às posições da maioria dos dependentistas, Cardoso defende que a dependência não necessariamente barra o desenvolvimento, sendo cruciais as articulações de um projeto de desenvolvimento a partir de determinantes políticos, de modo que as articulações políticas tornam-se condição de impulsionar o desenvolvimento. Embora reconheça a complexidade do capitalismo nos anos noventa, reforçando as relações de interdependência já costuradas nos anos sessenta, Cardoso percebe uma mudança qualitativa nesse período: os riscos da globalização atingem todos os países, e não somente a periferia do capital. De modo que, nos anos noventa, o que teríamos seria a interligação dos mercados e do

sistema produtivo, com um adendo de um último aspecto crucial: o capitalismo financeiro, capaz de subverter o sistema produtivo: “a especulação pode acabar comandando o processo produtivo” (TOLEDO, 1998, 84). A dimensão da financeirização vista internacionalmente é grave, para Cardoso.

Pateticamente, na última reunião do Fundo Monetário Internacional a que o Brasil esteve presente, eles propuseram o oposto. A liberação plena [do capital financeiro]. Acabar com todos os controles. O Brasil se opôs a isso. Cada vez que houve reunião do G7, mandei cartas aos presidentes e primeiros-ministros participantes alertando para o descontrole eventual e a crise nesse sistema. A conjuntura é vantajosa para discutir essa questão com os países ricos, porque não estamos numa situação clássica de dependência. Nessa, há um fator em que o mais forte pode destruir o mais fraco. Agora, não. Temos uma situação em que todos podem ser atingidos, fortes e fracos. Hong Kong tem uma economia forte, com dezenas de bilhões de dólares de reserva, e, no entanto, tem sido submetida a duras opressões especulativas. (TOLEDO, 1998, p. 86).

Com efeito, a vulnerabilidade dos Estados aos fluxos financeiros internacionais, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, são deflagrados por Cardoso como um dos efeitos mais perversos da globalização. Essa dinâmica obriga, em contrapartida, os Estados a se protegerem, de modo a torná-los mais atrativos a investimentos externos. Assim, mesmo que Cardoso — diferentemente dos dependentistas mais ortodoxos, os quais ressaltavam o risco do intercâmbio com o internacional tendendo à defesa de autarquias —, nos anos sessenta, já defendesse a possibilidade de desenvolvimento associado com a globalização, essa posição se acentua. A liberdade de circulação e o pânico iminente capaz de minar as economias nacionais por meio do capital financeiro colocariam em risco constante os Estados nacionais: “Questões que dependem do Estado brasileiro temos condições de processar (...) Agora, essa questão dos capitais selvagens surgida com a globalização tem origem fora de nossas fronteiras. É um problema que não posso resolver sozinho” (TOLEDO, 1998, p. 88).

De modo que a proteção estatal mencionada acima se dá no plano da inserção, e não do isolamento. Ainda assim, esse movimento é paradoxal para Cardoso, pois, do mesmo modo que a expansão dos fluxos financeiros internacionais pode impactar negativamente as economias nacionais, poderia também configurar recursos econômicos emergentes, criando tanto oportunidades como riscos. Dado o caráter irreversível da globalização, a margem de manobra dos países seria a de saber lidar com esse risco constante, através do cálculo de riscos possíveis e ações que poderiam amenizar esses impactos. Ainda assim, ressalta-se que é, pois, não no isolamento, mas na inserção internacional que o Brasil poderia criar

possibilidades de desenvolvimento genuínas, com riscos de assimetrias menores do que nas décadas anteriores. Isso porque, a “‘psicologia do receio’ do internacional se transforma porque, hoje, ninguém duvida de que a competição internacional se concentra no estabelecimento de condições internas que determinarão de que maneira cada país se inserirá na economia internacional” (CARDOSO, 1995, p. 142). No caso do Brasil, essa inserção constituía o principal objetivo de Cardoso, dada a concepção irreversível dos processos de globalização. Para tanto, tornar o Estado brasileiro atrativo aos investimentos internacionais seria *conditio sine qua non* para alavancar o desenvolvimento. Por isso a necessidade das reformas, avalizadas nas dimensões da estabilização econômica, nas privatizações, na liberalização comercial, em um setor financeiro ágil e moderno, na qualidade gerencial do Estado e, finalmente, nas prestações de serviços básicos à população. “O problema é justamente o de reforçar o Estado para que se amplie a própria margem de opção sobre as oportunidades que o sistema internacional oferece e, conseqüentemente, diminuam as vulnerabilidades diante de problemas concretos”. (CARDOSO, 1995, p. 142-43), de modo que as reformas no Brasil deveriam trazer agilidade às gestões das empresas estatais, mergulhadas em uma lógica clientelista de gestão, e impulsionar a dinâmica do mercado de modo produtivo, isto é, de modo a tornar a concorrência sadia e elevar o nível das empresas através da abertura econômica. É nessa vertente que a concepção liberal já estabelecida durante o governo Collor tem continuidade no governo tucano: “na era da economia globalizada, a competição não se dá pela intervenção direta dos governos na produção, mas sim de um ambiente doméstico condizente à ação produtiva de indivíduos e empresas” (CARDOSO, 1995, p. 81).

Adicionalmente, no plano da produção, as mudanças inseridas pela acentuação do processo de globalização alterariam o quadro das vantagens comparativas entre as nações, pautado somente na deterioração dos termos de troca, em termos cepalinos. A posição competitiva de um país seria determinada não só a partir da lógica da deterioração dos termos de troca cepalina, mas por recursos humanos, ciência e tecnologia aplicados à produção, alterando os critérios de posicionamento dos países no sistema internacional a partir da lógica Norte-Sul: “a abundância de mão-de-obra é matéria-prima cada vez menor (...) essa tendência universal torna improvável que o êxito dos países do Sul derive exclusivamente da mão-de-obra barata e recursos naturais” (ALCÂNTARA, FARIA e CARDIM, 2000, p. 17). Assim, a irreversibilidade da globalização traria vantagens e desvantagens, e nesse raio de ação delimitado é que o foco da política externa brasileira deveria ser o de explorar as vantagens.

Cardoso utiliza como exemplo os Tigres Asiáticos, que, através de ações planejadas politicamente, ingressam positivamente na economia mundial, graças à qualificação de recursos humanos e aos investimentos em ciência e tecnologia. No caso do Brasil, acredita que estimular a produção em terras nacionais via multinacionais automotivas potencializaria a base industrial nacional: “Tenho insistido muito nos últimos dias sobre o tema de que, junto com esse processo, que é a nossa inserção no mundo com a globalização, estamos também nos preparando para um grande salto no crescimento econômico, transformando a base da nossa indústria, como é o caso da indústria automotora” (CARDOSO, 2015, p. 531).

Mais do que ameaçar os sistemas produtivos, a globalização ameaçaria os próprios Estados nacionais, comprometendo a governabilidade dos países: “você não tem mais autoridade, nem o FED americano tem” (CARDOSO, 2015, p. 85). A diminuição das variáveis que afetam os projetos de desenvolvimento é latente nesse processo, dada a equalização de determinantes internacionais. Assim, a crescente uniformidade do arcabouço institucional e do quadro regulatório acaba por criar laços de determinações externas no ordenamento interno, de modo que se, no passado, temas considerados internos aos países, com a globalização, tornam-se internacionalizados e determinantes na regulação da ordem interna dos Estados, com instituições internacionais que cada vez mais forçariam esse movimento, como a OMC e a questão da propriedade intelectual. Saber jogar com esse processo seria determinante e a política aparece como possibilidades de resposta, na medida em que somente ela poderia criar legislações aceitas internacionalmente e instituir instrumentos para fazê-las valer.

Essa posição de defesa do império da lei e das instituições internacionais advém tanto de uma postura valorativa como de uma posição prática de manobra diante do sistema internacional globalizado, como veremos à frente. Daí a importância do Direito Internacional Público e das Organizações Internacionais. Dada a posição do Brasil no Sistema Internacional, de não enfrentamento às grandes potências, mas, ao mesmo tempo, de relevante organização do espaço regional, “a atuação das Organizações Internacionais é vital para assegurar o respeito, por todos os Estados, às normas de convivência internacional das organizações mundiais e regionais” (CARDOSO, 1995, p.116). Ao mesmo tempo, as diversas mudanças trazidas à baila pela globalização ocorreriam em quadros de austeridade, cada vez mais apertados aos Estados nacionais, o que exigiria fôlego muito maior, que viabilizaria a reconstrução estatal capaz de transitar de uma lógica autárquica — particularmente no caso do Brasil, com o modelo desenvolvimentista já mitigado — a outro, em que a economia nacional

se integraria plenamente aos fluxos mundiais de comércio e investimentos: “não se trata de tarefa simples. Requer uma mudança substancial de atitude e determinação para combater interesses velados dentro do aparato estatal, mas não há alternativas” (ALCÂNTARA, FARIA e CARDIM, 2000, p. 20). Em discursos apresentados em conferências a empresários em viagens internacionais, Cardoso revela a preocupação contínua em conferir confiabilidade ao Brasil em termos de investimentos, reforçando a capacidade de gerenciamento político diante das constantes crises financeiras que atravessaram praticamente seu governo inteiro.

O Governo tem uma estratégia clara para levar adiante as reformas. Já remeti ao Congresso um primeiro conjunto de emendas relativas à ordem econômica. Visam eliminar as restrições ao capital estrangeiro e as reservas de mercado para empresas nacionais, bem como flexibilizar os monopólios na área do petróleo e das telecomunicações. A Carta de 1988 distingue, por exemplo, entre empresa nacional e empresa estrangeira. Em vez de beneficiar igualmente todas as empresas que geram riqueza no Brasil, estabeleceu diferenças entre elas e inibiu o ingresso dos novos investimentos externos de que o país precisa para continuar crescendo. (CARDOSO, 1995, p. 73-74).

O objetivo de preservar o Plano Real e conferir-lhe condições de sustentabilidade no longo prazo a partir da promoção das reformas, dentre elas a tributária e a previdenciária, também é destacado nos discursos aos empresários. O fato de Cardoso assumir a Presidência após a crise mexicana reforça esse movimento de conferir confiabilidade ao país: “estamos firmemente dispostos a estabilizar essa dimensão de desafio para dar seguimentos, com ânimo redobrado, às reformas necessárias” (CARDOSO, 1995a, p.34). Nesse sentido, a privatização, tema tão polêmico acerca da gestão tucana, assume posição central. Pautado na convicção de que o mercado seria melhor empresário do que o Estado, a gestão de Cardoso inicia o mandato tendo como tônica das reformas nesse aspecto, reforçando-o continuamente também em viagens internacionais e conferências empresariais: “estou fazendo, nesta área, tudo o que a legislação me permite fazer” (CARDOSO, 1995a, p.34). Com efeito, a posição de Cardoso diante da privatização da Vale do Rio Doce, como já demonstrado anteriormente, demonstra certo receio no que se refere às amplas privatizações, tema central às acusações sobre o neoliberalismo de Cardoso, título incômodo a ele:

Meus adversários me acusavam de ser um ‘neoliberal’, uma espécie de quase xingamento usado com tanta frequência na América Latina na década de 1990 que seu significado acabou se perdendo. Num sentido bem genérico, um neoliberal geralmente era alguém que pretendesse dismantelar o Estado para que o setor privado assumisse o controle de tudo. O que certamente não era a minha intenção; na verdade, os gastos públicos aumentaram durante o meu governo. Eu também acreditava que certas empresas podiam mostrar-se eficientes nas mãos do Estado, desde que não fossem usadas como cabide de empregos; a estatal do Petróleo, a Petrobrás, e o Banco do Brasil eram

exemplos de empresas estatais bem administradas. Nem o FMI nem a maioria dos grupos de interesse da direita brasileira eram capazes de aceitar minha aparente recusa de seguir ao pé da letra a receita para as reformas de livre-mercado (...) Na verdade os insultos e debates em torno da privatização faziam parte em geral de uma batalha de muito maior alcance contra a mudança, algo particularmente difícil de empreender no Brasil. (CARDOSO e WINTER, 2013, p. 291, grifos nossos).

Para Cardoso, a força e a irreversibilidade da globalização impunham a necessidade das reformas no nível dos Estados sem, contudo, retirar a margem de manobra das decisões políticas. A recusa constante em ser taxado de neoliberal fundamenta-se, por um lado, na dinâmica internacional pautada na globalização e na equalização das reformas internas aos Estados, mas também na tradição social-liberal, que não reconhece no mercado o demiurgo para as resoluções dos problemas sociais. Ao mesmo tempo, o fato de manter algumas empresas estratégicas do ponto de vista da soberania nacional, como o energético, a Petrobras e o Banco do Brasil, revela que a fé no mercado não poderia ser cega e a gestão política, no sentido de onde e como abrir as empresas estatais ao mercado, deveria estar no escopo na gestão de Cardoso. Revela-se, assim, uma observação pertinente no que toca às generalizações dos conceitos, e, nesse caso, o neoliberalismo cardosiano acompanha essa ressalva. A resposta peculiar de Cardoso à toada neoliberal decorre de pressupostos teórico-analíticos que perpassam ainda sua leitura sobre a TD. Na medida em que existem fatores universais que condicionam os comportamentos locais, alguns aspectos da globalização — fenômeno universal — não poderiam ser ignorados pelos países, fossem eles quais fossem; o caso do livre-mercado é um exemplo. Contudo, a determinação genérica do universal ao local não seria imediata, pois haveria, nesse processo, mediações e interrelações capazes de conferir margem de manobra ao local. É justamente na não determinação direta e na possibilidade de variações locais que Cardoso aposta na capacidade política como contraponto: “existem fatores que são de homogeneização global, e um deles foi essa crise das bolsas, com origem na Ásia. Mas esses fatores não obrigam, de maneira taxativa, a uma linha de ação determinada” (TOLEDO, 1998, p. 98). Esta prerrogativa na leitura das determinações universais e as possibilidades de articulação regionais mantêm-se, ao menos no plano do discurso, em Cardoso, muito embora, como veremos à frente, que algumas de suas ações coloquem em dúvida este aspecto. Assim, no plano teórico, Cardoso é claro ao afirmar que a globalização seria uma nova forma de dominação, mas em formatos distintos à leitura dos dependentistas clássicos, tal como já se posicionava décadas antes. Na trilha argumentativa das possibilidades de desenvolvimento mesmo com dependência, aponta exemplos, utilizando

como amostra os NICS “newly industrialized countries” ou as economias emergentes do sudeste asiático, ao mesmo tempo em que vê na Europa uma homogeneização socioeconômica. Nesse sentido, é otimista e acredita não estarmos repetindo a história; ao contrário, estaríamos perfazendo um novo caminho com maiores possibilidades “de outro tipos de acumulação e um grau de liberdade maior do que no passado” (TOLEDO, 1998, p.100). Com efeito, a visão positiva de Cardoso alimenta sua atuação política, dando sentido à ação; a leitura que fazia na quase virada deste século é a da crença na radicalização da democracia no plano global, com a soberania compartilhada no plano das relações internacionais (TOLEDO, 1998, p. 100).

Outro aspecto a que Cardoso recusa-se a ser enquadrado como um neoliberal encontra-se na própria dinâmica do Sistema Internacional, o qual não poderia ser operado sem a mediação de regras fundamentais à interação interestatal. Uma vez que o movimento da globalização dá-se no plano global, a resposta aos constrangimentos externos deveria também se dar no âmbito global. A crise do Estado de bem-estar social já não se configurava restrita a um ou outro Estado, mas constituía um problema central no mundo, de modo que as margens de manobra estatal deveriam dialogar com as mudanças sem, contudo, criar mecanismos reativos aos processos de transformação trazidos pela globalização. Nesse sentido, a defesa do livre-mercado não se restringia ao governo tucano, já que, independentemente do governo e da predileção política, as reformas — e, com isso, as privatizações — deveriam ocorrer, e reduzir a posição de Cardoso a um *status* de neoliberal configuraria um reducionismo rasteiro, na visão dele. Assim, a crítica à globalização deveria se dar no plano global, de modo que as regras deveriam ser feitas no âmbito global: “há essa acusação ridícula, contra a qual me rebelo sempre, de ‘neoliberalismo’. Você é a favor no neoliberalismo? A favor de quê? Da inexistência de regra? Isso não funciona, eu quero regras” (TOLEDO, 1998, p.87). Ao mesmo tempo, essa concepção impulsiona Cardoso a defender a democratização do Sistema Internacional através da ampliação da legalidade: “Defendo o oposto do neoliberalismo, que prega a não-regra. O que está faltando no mundo é regra. Precisamos de regras mundiais e também de um Estado regulamentador” (TOLEDO, 1998, p. 95); e legitima as ações de Cardoso em torno das reformas, continuadas, mas não iniciadas, em sua gestão: “tarifas tinham de ser cortadas, certas empresas estatais, transferidas ao controle privado (...) quando fui eleito presidente, essa transformação já começara a ocorrer na maior parte do mundo, inclusive na América Latina e, especificamente, no Brasil” (CARDOSO e WINTER, 2013, p.287).

Do ponto de vista estatal, tanto a competitividade externa impulsionaria a homogeneidade institucional e regulatória do Estado, como já apontado, como a opinião pública internacional emergiria como possibilidade de melhor condução dos governos, graças à transparência e aos valores democráticos que pautariam as ações:

Os países, seus líderes e a políticas por eles adotadas estão sob vigilância próxima e constante da opinião pública internacional (...) E tudo isso tem de ser feito em um tempo em que os valores democráticos e uma sociedade civil fortalecida tornam ainda mais amplas as reivindicações de mudança (CARDOSO, 1999, p. 18-19).

Esta concepção democrático-idealista das relações internacionais, por outro lado, é amparada pela defesa da social-democracia no plano interno e a defesa do desempenho das tarefas sociais do Estado (CARDOSO, 1990), atuando em setores que vão além dos interesses do mercado e que não poderiam ficar à mercê do mesmo, como a saúde e a educação: “abandonar as práticas tradicionais do Estado do bem-estar não implica deixar de lado a necessidade de melhores padrões de vida para os nossos povos” (CARDOSO, 2000, p. 19). É pertinente notar que esse discurso social-democrata aparece em todas as intervenções de Cardoso, e não parece a ele ser incoerente com as necessárias reformas no Estado, em um contexto de gradual austeridade e ainda mais nas circunstâncias históricas de enrijecidas desigualdades sociais.

Ser social-democrata no Brasil significa não apenas aceitar a correção dos desequilíbrios sociais como objetivo prioritário num país marcado por divisões sociais. Significa ir além. Significa reorientar os recursos e capacidade de ação do Estado para suas finalidades básicas de prover serviços básicos de educação e saúde a todos. Significa que o Governo deve ser um catalisador das mudanças necessárias. (CARDOSO, 2015).

É pertinente observar que a tradição democrata de Cardoso é *mutatis mutantes*, repassada ao plano do sistema internacional como única condição de frear o impulso destrutivo da globalização no que toca às debilidades dos Estados nacionais. A negociação interestatal seria a saída necessária e a única possível para um novo ordenamento capaz de responder aos problemas internos de origem externa, isto é, da globalização.

A partir da segunda metade do último governo de Cardoso, o tom otimista em torno da globalização passa a ser substituído pela crítica, consubstanciada na ideia de globalização assimétrica. Em 2002, em discurso ao presidente da África do Sul, Tabo Mbeki, e ao primeiro-ministro da Suécia, Göran Persson, Cardoso afirma que o cenário internacional

atual, à época, se caracterizaria pela crescente assimetria da globalização. Em tom muito mais crítico, assevera que a intensificação da desigualdade entre os países resulta no enfraquecimento dos padrões de sustentabilidade: “O agravamento das desigualdades é inseparável do problema dos padrões insustentáveis de produção e consumo”(GRABOIS, 2002). Reconhece que, após a Rio 92, o mundo viveu o aumento da degradação ambiental e da pobreza, sobretudo pela guinada às questões de segurança na agenda global, devido aos ataques de 11 de setembro. A postura menos otimista favorece a aposta na saída regional pelo fortalecimento dos processos de integração regional, especialmente o Mercosul.

Ainda que admitindo que o conceito em torno da globalização não havia ainda sido exaustivamente explorado e delineado intelectualmente, é evidente que as elucubrações teóricas de Cardoso com relação ao tema inserem-se no âmbito preponderantemente econômico, tal como destaca Cruz (2004). Contudo, em alguns textos, é possível constatar o caráter sociológico e antropológico que Cardoso incute ao tema, em textos mais amplos. Especificamente em “Agenda for the New Century”,<sup>46</sup> destaca pontos relevantes à nossa análise. Ao projetar as bases para uma sociedade do século XXI, reconhece na globalização elementos centrais ao avanço da humanidade. Isso porque o desenvolvimento científico erguido sob bases tecnológicas ilimitadas propiciaria ao homem do século XXI uma nova perspectiva de desenvolvimento humano, viabilizada pela larga ampliação da comunicação mundial. Na esteira de novas tecnologias e do engendramento de outras, os indivíduos desenvolveriam maior consciência de suas potencialidades, do ponto de vista das subjetividades. Como resultado, Cardoso aponta o século XXI como um “novo renascimento”.

Como se sabe, do ponto de vista antropológico, o renascimento significou a apropriação das capacidades humanas, material e imaterial, no mais alto nível de desenvolvimento da individuação<sup>47</sup>, a ponto de os indivíduos adquirirem a noção de controle do próprio futuro e da descoberta de uma nova visão de mundo, em que a humanidade posicionava-se em direção ao centro. Nesse sentido, ao atribuir tal classificação ao século

---

<sup>46</sup> Texto adaptado de Fernando Henrique Cardoso “Agenda para o Século XXI”, in: Presidência da República, *A Utopia Viável. Trajetória Intelectual de Fernando Henrique Cardoso* (Brasília: Secretaria de Documentação Histórica, Gabinete Pessoal do Presidente da República, 1995), 95-106. Originally prepared for publication in “Architects of the Upswing: Agenda for the 21st Century”, in Frankfurter Allgemeine Zeitung.

<sup>47</sup> Individuação no sentido marxiano de desenvolvimento e apropriação das capacidades humanas devido à ampliação das forças produtivas e da consciência de produção da mundanidade humana do ponto de vista das subjetividades, formatada em bases humanistas que deitam raízes no pensamento greco-romano. Ver: Heller, Agnes. *O Homem do Renascimento*. Coleção Métodos, Ed. Presença, 1982.

vindouro, Cardoso comprova o otimismo diante das mudanças decorrentes da globalização capitalista: “I want to say up front that I am not a pessimist. I have affirmed that our age can be transformed into a ‘New Renaissance’”. As vantagens trazidas pelo desenvolvimento científico tecnológico, por exemplo, poderiam viabilizar formas práticas de apropriação cultural de excelência de maneira democrática.

Ao recolocar o problema de como construir o futuro em novas bases prospectivas, recorre ao embate que norteou o século XIX, consubstanciado na dicotomia liberalismo-socialismo, em sua dimensão valorativa. Se, para o liberalismo, as liberdades individuais eram garantidas com a defesa da democracia e do Estado de Direito, por outro, não resolveu o problema das desigualdades sociais, de modo que é na inviabilidade de um modelo de manutenção da igualdade a partir da inexistência de modelos uniformes de coexistência social que, em contrapartida, a igualdade seria garantida pelo universo do socialismo real, ao preço da supressão das liberdades, dimensão central de desenvolvimento humano, do ponto de vista dos valores ocidentais. A crítica ao socialismo real, portanto, concentra-se na incapacidade deste sistema econômico e social em captar o movimento dialético que compõe a realidade, descartando a liberdade como valor constitutivo do desenvolvimento humano e construindo modelos políticos e sociais autoritários. Esses contraste e ambiguidade deveriam servir de lição para orientar os pilares sobre os quais seria construído o novo século. Como resolvê-lo? A solução, mais uma vez, é a política, enquanto espaço de resolução de confrontos sociais. Assim, se a vitória histórica do mercado, com o fim do socialismo real, configurou a possibilidade de realização das liberdades individuais, admitindo diferentes proposições de solução social a partir de referências éticas, o mercado por si só não é capaz de criar um modelo de coexistência social e orientação política, e não se pode atribuir a ele capacidades que não lhe pertencem. Nesse sentido é que a política é superior ao mercado e configura o fio condutor à construção da sociedade futura, utilizando as amplas capacidades das forças produtivas, as descobertas científicas e tecnológicas como vetor de avanços capazes de criar forças profundas de transformação econômica e social.

Se o renascimento construía as bases de um modelo secularizado de organização social desdobrando-se na emergência e consolidação dos Estados nacionais, a globalização, enquanto um “novo renascimento”, inseriria os fundamentos de novas formas de organização política, do nacional ao transnacional. A globalização propiciaria avanços no desenho da humanidade enquanto novo sujeito histórico ou como central na evolução humana. Do ponto

de vista das forças produtivas, “a capacidade de criar riquezas que os avanços tecnológicos propiciam-nos é incrível, quase ilimitada” (CARDOSO, 1995b). É, pois, dessa premissa que é possível a Cardoso apontar a possibilidade de adaptação das instituições políticas, nacionais e internacionais, às novas circunstâncias. É, pois, nesse sentido que a noção de “comunidade global” é possível, reforçando as possibilidades de novas formas de visão de mundo, de modo a forçar os próprios Estados Nacionais a não mais ler a realidade com lentes nacionais. A apropriação de valores universais também poderia desdobrar-se em condutas sociais e políticas transnacionais, como a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, construindo uma ampla rede de solidariedade decorrente não apenas de uma consciência ética dos indivíduos. Em suma, se o novo momento trazido à globalização pelo prisma das subjetividades possibilita o reconhecimento da humanidade, enquanto sujeitos universais em direitos, as soluções políticas nacionais deveriam cada vez mais dialogar com valores universais. Assim, “pensar sobre as possibilidades de transformações efetivas obriga-nos a pensar proposições em uma dimensão universal”. Do ponto de vista internacional, por exemplo, a emergência de novos atores, como ONGs e Organizações Internacionais, estimularia os Estados a reconhecerem e agirem em torno de soluções institucionais inovadoras necessárias a resolver os desafios do presente. Embora as bases de desenvolvimento vindouro estivessem postas, seria necessário um ordenamento político eficiente com a reforma de instituições internacionais dominantes para viabilizar, de fato, as sociedades futuras.

Nós sabemos hoje, com clareza, que o progresso e o crescimento econômico são insuficientes e vazios se não orientados por valores como o respeito aos Direitos Humanos, ecologia e uma melhor distribuição das riquezas. Conceitualmente, eu diria que nós estamos preparados para dar um salto qualitativo, em termos de um dos problemas centrais da humanidade, qual seja, da justiça social. O que significa que a política necessita estabelecer formas equitativas de crescimento (CARDOSO, 1995b)

Como, então, reconciliar um modelo econômico que é essencialmente concentrador de renda com um modelo de igualdade social e distribuição equitativa, dadas as bases de produção fincadas na propriedade privada e nas contradições desse processo, como bem apontou Marx? Dada a falência do socialismo real, para Cardoso, a hipótese marxiana de revolução social é descartada, de modo que estaríamos diante de dois desafios: o primeiro, na esfera de ideias e valores, referente à qual sociedade queremos e quais as possibilidades para aproximar a igualdade entre grupos sociais e nações; e segundo desafio estaria no plano de criação de soluções concretas para a mudança, de modo a canalizar as potencialidade dos

ciclos de novas tecnologias para criar riquezas com maior justiça social. Cardoso parte da premissa kantiana de que, no plano de uma “vontade universal”, todos desejam mudanças no sentido de crescimento econômico compatível com aumento de empregos e equidade, o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente, um sistema internacional mais estável, com melhorias nos processos decisórios, etc. — como exemplificam os documentos finais de grandes conferências no âmbito das Nações Unidas —, de modo que o problema central estaria não mais na esfera da universalidade da noção de igualdade, mas em como mobilizar tais ideais para que eles não sirvam apenas como padrões éticos distantes ou meramente referências retóricas. Nesse caso, argumenta que não haveria uma incorporação imediata de um objetivo posto universalmente a partir de um padrão posto pela condição de classe social, tal como demarca a análise marxista. Dada a fragmentação de modelos de ação, Cardoso acredita que um dos objetivos centrais do processo de transformação tem como vetor o próprio Estado, configurando, portanto, um agente de mudança social. Assim, não aponta às instituições supranacionais ou ao compartilhamento de soberanias, mas, de maneira vaga, aponta à possibilidade de reinvenção da política e novas formas de participação que deveriam, necessariamente, partir do Estado e da política, reinventada e capaz de criar novas formas de participação:

eu sei que um dos grandes desafios de nosso tempo, tal como fora no renascimento, é o de reinventar a política, mas de um jeito contrário a que fez Maquiavel, utilizando a participação para reinstalar valores e ética nos corredores do poder (CARDOSO, 1995b)

A visão otimista é reafirmada ao olhar o futuro, ao ver possibilidades de mudanças estruturais viabilizadas pelo desenvolvimento tecnológico e científico, e no estímulo à solidariedade entre pessoas e nações, que necessariamente passa pelas instâncias políticas capazes de conter a natureza contraditória do mercado, fixando pilares de um mundo mais próspero e mais justo.

A observação acerca da refundação da política a partir da negação de um prisma realista, ao negar as premissas de Maquiavel à análise da natureza da política, reforça o aspecto idealista kantiano da análise das relações internacionais para Cardoso, conforme aprofundaremos no último capítulo.

#### 4 A POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Escrevo com o mero propósito de esclarecer em que condições as decisões políticas operam. Criar condições favoráveis para que eles se deem e para que tenham consequências práticas é o desafio para quem se embrenha nos ásperos caminhos da responsabilidade política.*

*Fernando Henrique Cardoso, Diários da Presidência*

O esforço de conferir respostas à realidade internacional que perfazia a conjuntura econômica da segunda metade dos anos noventa situa-se entre as principais preocupações de FHC na condição de presidente da República. Isso porque acessória a tal realidade é que dependia a vitalidade da estabilidade econômica decorrente do Plano Real. Como vimos, o Plano configura parte de um projeto de reforma do Estado em que o ajuste fiscal aparecia como central. Na medida em que o Plano se consolidava, a dependência de reservas internacionais para conter a estabilidade da moeda tornava-se crescente. É neste ponto que o esforço para a atração de capitais internacionais configurava crucial, fazendo-se, pois, imperativa a leitura conjuntural das relações internacionais, a fim de perceber as possibilidades de atuação do Brasil. Ao mesmo tempo, em contraposição a tal esforço, as crises abruptas que marcaram os anos do primeiro mandato de Cardoso imprimiam limitações significativas à margem de manobra brasileira, evidenciadas na questão da taxa de câmbio e, assim, na valorização do Real. Tal como salienta Cardoso, nos Diários da Presidência, “quase todo o tempo minha obsessão era outra: manter a economia a prumo e continuar com as políticas sociais imprescindíveis”. Nesse sentido de manter as reformas é que Cardoso atribui seu empenho com a reeleição, em 1998. Do ponto de vista internacional, o esforço do presidente era o de repor o Brasil no cenário mundial, isso porque

A ditadura, a inflação prolongada, a falta de nitidez e persistência na condução das políticas econômicas e outros fatores mais haviam abalado nossa capacidade de influir no plano mundial. O Mercosul e os esforços de presidente Sarney para nos aproximarmos da América do sul marcaram um momento importante da diplomacia brasileira (...) evoluímos em nossa capacidade de estar presentes na cena mundial. (CARDOSO, 2015, p.16).

O momento de transição da ordem internacional a que Cardoso assistia, somado aos desafios trazidos à baila pela globalização, passava pelo crivo da ampla e ativa participação do Brasil nos processos decisórios, de modo a convergir com os *gaps* de potenciais mudanças que vinham à luz, à época, tal como demonstrado anteriormente. Os valores democráticos, a

defesa dos direitos humanos, a não proliferação de armas nucleares e a liberdade econômica configuravam pilares sustentados pelo Brasil na arena externa, nos foros multilaterais, dando continuidade à tradição multilateral da PEB (CERVO e BUENO, 2012; CERVO, 2008; PINHEIRO, 2004; LAFER, 2001; LESSA, 2012). O Brasil acompanhava a política internacional das potências médias nos anos 90 demarcada pelo não enfrentamento e acatando as bases de participação e aceitação do ordenamento internacional (SENNES, 2003). De modo geral, os anos noventa são marcados por uma mudança na matriz da política externa, substituindo o modelo desenvolvimentista levado a cabo nas décadas anteriores pelo modelo neoliberal, o que Cervo (2008) denomina de paradigma do Estado Normal.

Diante de um contexto de extremas mudanças com o fim da Guerra Fria e a intensificação dos processos de globalização, Cardoso busca adotar uma postura de participação e aceitação geral das regras vigentes, reorientando a inserção internacional brasileira. Dito de outro modo, Cardoso e sua chancelaria<sup>48</sup> compreendiam que o momento era de transição do sistema internacional e ao Brasil caberia a busca por espaços de influência na construção da nova ordem. Nesse sentido, as credenciais brasileiras configuravam condição fundamental para viabilizar ao Brasil a conquista de uma posição internacional mais participativa, a chamada “autonomia pela participação” cunhada por Gelson Fonseca Jr. (1998). Tal como assevera Celso Lafer:

Meu objetivo foi estar atento para o risco de isolamento do Brasil, levando em conta as tendências do sistema internacional. Com efeito, há riscos nesse isolamento, riscos inclusive para um país de escala continental como o Brasil, que embora seja, como lembra George Kenan, um *monster country*, construiu, na sua história, através de sua política externa, um *soft power* de credibilidade e um acervo de positiva presença diplomática bilateral e multilateral de natureza geral. Manter e ampliar esse acervo é importante para evitar o risco de isolamento internacional do Brasil, pois hoje a autonomia não se constrói pelo isolamento, mas sim, pela participação no mundo(...) De fato, nossa participação no mundo e a qualidade da nossa inserção internacional dependem da nossa capacidade de atuar na elaboração das normas e das pautas de conduta que regem os atores da vida internacional. Isso, é claro, vale tanto para o econômico quanto para o político (LAFER, 2001, p.113).

---

<sup>48</sup> Referimo-nos, como já apontado em algumas ocasiões, ao escopo dos atores que compunham o processo decisório junto ao MRE, composto pelo triângulo ministro das Relações Exteriores: Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e Celso Lafer (2001-2002); o Secretário-Geral do Itamaraty, Luis Felipe Corrêa Seixas, além do embaixador e assessor diplomático de FHC, Gelson Fonseca Jr.

A política externa de FHC coincidiu com o apogeu e a crise da matriz neoliberal, determinante para as mudanças da política externa no final do segundo mandato (SILVA, 2012). A particularidade do neoliberalismo brasileiro também é determinante para a análise da política externa de Cardoso. Desde o governo Itamar, os ajustes na matriz neoliberal demonstraram a contenção na radicalidade do modelo neoliberal aderido pelo Brasil. Conforme demonstra Lazarini (2010), embora o governo FHC tenha chegado ao poder com o discurso de ampla defesa do neoliberalismo, a particularidade neoliberal brasileira soou muito mais amena em termos de reformas neoliberais do que em outros países latino-americanos. Além disso, o momento mais proeminente das reformas neoliberais durante o período de governo de FHC (1995-2002) se deu nos primeiros anos do primeiro governo (LAZZARINI, Sérgio G. 2010 e 2014). Por fim, a crise internacional demonstra as dificuldades e contradições da adesão integral ao neoliberalismo, de modo que progressivamente a matriz da política externa passa a sofrer inflexão, particularmente em 1999-2000, de modo que o otimismo em torno da globalização perde nuance e é substituído pela ideia de globalização assimétrica (SILVA, 2012).

A política externa de FHC utilizou-se do ideário da democratização da ordem internacional com a defesa da ampliação do CSONU, sobretudo nos primeiros anos do governo FHC e pela defesa de uma governança global; pela defesa da globalização, vista não só como riscos, mas como possibilidades que deveriam ser lidas estrategicamente pela chancelaria brasileira; pela defesa da integração regional, como forma de atenuar o ambiente hostilizado da globalização (CARDOSO, 1995; 2013b; TOLEDO, 1998; FONSECA, 1998) . Nesse sentido, a estratégia brasileira de liderança no Cone Sul é determinante, por meio do Mercosul; pela defesa do livre-mercado e a adesão ao *Washington Consensus* e, nesse sentido, destaca-se a militância nos foros internacionais em prol do fim do protecionismo dos países ricos, particularmente, os subsídios agrícolas; o multilateralismo, como forma de barrar o unilateralismo das grandes potências e, finalmente, pela assertiva de inserção de novos temas na agenda global, como meio ambiente, patentes e negociações econômicas (CERVO, 2002; RICUPERO, 2016; BANDEIRA, 2010). Destaca-se a proeminência da diplomacia presidencial de Cardoso e da articulação bastante coesa entre o alto escalão do Itamaraty (DANESE, 1999). De maneira geral, o formato no qual se processou a operacionalidade da política externa via diplomacia presidencial fora pertinente para desviar o debate do tema central, a saber, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal (SILVA, 2012).

#### 4.1 POLÍTICA INTERNACIONAL NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

*Na vida prática as ideias só ganham força quando são aceitas pelos que devem se comportar em conformidade com elas. Não basta tê-las; é preciso que as pessoas que formam o governo e as que na sociedade serão afetadas pelas medidas se alinhem de maneira a que o efeito delas possa ser sensível e perdure.*

*As forças estruturais e as ideologias contam no desfecho dos processos políticos e se deixam entrever nos pequenos choques diários.*

*Fernando Henrique Cardoso*

O final da Guerra Fria trouxera novas perspectivas de reordenamento internacional. Nesse cenário, interessava a Cardoso uma leitura conjuntural acertada do posicionamento brasileiro no mundo por meio de um projeto de inserção internacional capaz de adaptar o Brasil às novas circunstâncias. Ainda no início de seu mandato<sup>49</sup>, Cardoso chamava a atenção para os aspectos negativos e positivos desse novo cenário. Ao mesmo tempo em que se aumentavam as incertezas, rompia-se com o pessimismo característico da Guerra Fria, que dificultava encaminhamentos no Conselho de Segurança da ONU, ameaçando a segurança coletiva em razão da bipolaridade ideológica entre Leste e Oeste, garantindo a paz pela ameaça nuclear. Nesse contexto, Cardoso constata uma razoável convergência de valores no plano internacional, deflagrados na difusão da defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e da democracia, de modo que as demandas pela igualdade se projetariam na busca gradual pela democracia e os problemas do cidadão comum estariam no cerne do debate internacional. Contudo, a falta de mecanismos eficazes para efetivar tais valores poderia gerar acomodação da visão de futuro. Ressalta-se que é no pós-Guerra-Fria que os consensos necessários em torno da questão da segurança coletiva ganham força no âmbito do CSONU (SEINTEFUS,2012), ainda que restrita aos cinco países que compõem o CS. A Cardoso interessava a reforma do CSONU, de modo a viabilizar o acesso brasileiro a uma cadeira permanente no órgão. Para tanto, ressalta a necessidade de mecanismos ágeis de diplomacia preventiva, nas esferas regional e sub-regional, capaz de criar novas articulações que viabilizassem processos decisórios mais coerentes com a realidade internacional, abrangendo um leque maior de países.

---

<sup>49</sup> "O mundo Após-guerra Fria: dilemas e perspectivas". Conferência realizada no *Council on Foreign Relations*, em Nova York, 19 de abril de 1995.

Nesse contexto de transição da ordem internacional, interessava a Cardoso a democratização do sistema internacional, já que uma “ordem internacional legítima se constrói com contribuição efetivamente universal” (CARDOSO, 1995a, p. 89). Nesse sentido, a questão valorativa em torno da democracia é chave para a leitura mais otimista de Cardoso. Muito embora as bases da globalização não tenham sido forjadas após a Guerra-Fria, mas muito antes — especialmente a dinâmica econômica e as questões éticas —, o momento de transição bipolar abria oportunidades específicas de ações capazes de democratizar os processos decisórios no interior das instituições internacionais de relevância.

Ao mesmo tempo, Cardoso não considera haver hegemonia de um único país, nem mesmo dos Estados Unidos, no pós-Guerra Fria, mas sim a predominância desse país, dado o contrapeso dos blocos regionais como a União Europeia e o Mercosul. Vê, na virada deste século, a ascensão chinesa como peça-chave na obstrução de qualquer hegemonia norte-americana: “nesse lusco-fusco da queda do Muro de Berlim, ficou um vazio tão grande que deu a impressão de que caminhávamos para a hegemonia americana. Ocorre que não acho que a história acabou, com a queda do Muro” (TOLEDO, 1998, p. 107). Ocorre, contudo, que a predominância dos Estados Unidos se daria pela força militar, variável de maior peso em política internacional. Contudo, no mundo em transição considera novos elementos presentes no cenário internacional, como variáveis fundamentais para entender a dinâmica internacional e reforçar a distribuição de poder, nos mesmos termos dos argumentos de Nye (2012) e das abordagens neoinstitucionalistas (KEOHANE e NYE, 1989), como demonstraremos à frente.

Não dá mais para enxergar o mundo como um jogo de potências, como no passado. Na cena internacional, e isso é uma coisa curiosa, antes só tínhamos os Estados, as diplomacias e os exércitos. Agora, temos as empresas, ONGs, o entrecruzamento das sociedades civis do mundo, a volta da questão religiosa e o papel das religiões (TOLEDO, 1998, p. 108).

Do ponto de vista interno, a política externa refletiu a acomodação de interesses empresariais ávidos pelos processos de privatização. Lazzarini (2010) demonstra que a rede de grupos empresariais fora sendo filtrada e, ao mesmo tempo, misturando elementos que mais aproximaram atores público-privados do que os distanciaram, paradoxalmente potencializadas pelas reformas neoliberais. “Somada às facilidades ao capital financeiro, e gozando, na prática de ‘livre-trânsito’ no interior do processo decisório governamental, atuando como elemento influenciador, a cúpula dessas empresas obtiveram muitos recursos governamentais, sobretudo via BNDES (LAZZARINI, 2010). Reiteradamente, com a alocação de uma cúpula diretiva dessas empresas em um ambiente empresarial cada vez mais

estreito, com obtenção de recursos estatais no interior de uma política doméstica orientada cada vez mais a satisfazer tais grupos, fora possível extrair recursos governamentais ao mesmo tempo em que o diálogo desses interesses em termos diplomáticos traduziam-se na expansão regional brasileira no Sul Global.

Para Cardoso, a ordem internacional de então pautar-se-ia em uma lógica mais complexa do que a mera utilização da força como *ultima ratio* nas relações internacionais. Isso porque, internamente, os processos decisórios de política externa passariam pelas tensões internas e, ao mesmo tempo, por bloqueios externos, semelhante à lógica dos dois níveis de Putnam (2010). Esse raciocínio de Cardoso fica claro ao analisar a dinâmica das relações internacionais estadunidense.

O presidente Clinton aqui mesmo nessa sala me disse: ‘O congresso americano pensa que é possível fazer relações internacionais com medidas legislativas’. Ele citou como exemplo a Lei Helms-Burton. Há outros. Na questão do clima, discutida em Kyoto, o congresso decidiu que os Estados Unidos não podem pagar mais que outros países. O Congresso também não quis dar o fast track para o presidente negociar acordos comerciais. Qual a consequência disso? Uma espécie de paralisação do sistema decisório, em matéria de relações internacionais, mesmo num país hegemônico. Há bloqueios internos e externos. Há constrangimentos impostos pela ausência de legitimidade para dotar certos procedimentos. Mesmo quando os Estados Unidos usaram a força, como no Vietnã, não atingiram seus objetivos. São ingredientes que levam a gente concluir: os países mais fortes não tem mais a facilidade de outrora para impor uma ordem. Quando o presidente Clinton, que é um homem de sensibilidade, vem ao Brasil, ele percebe que não dá para chegar e impor seus pontos de vista sobre a ALCA ou qualquer outra coisa. (TOLEDO, 1998, p. 88-89, grifos nossos)

A leitura de Cardoso, embora não exclua a variável da força nas relações internacionais, demonstra um olhar que vai além desse aspecto e acompanha o raciocínio de Nye (2012), de acordo com a nova forma de pensar as relações internacionais a partir da lógica do “poder brando” e a crítica à absolutização dos conceitos realistas<sup>50</sup>. Para Cardoso, durante o seu governo, a construção de uma nova ordem internacional já estaria sendo construída, em longo prazo, e caberia a ele, como presidente, assegurar que o Brasil participasse da mesa de negociação. Isso porque essa nova ordem basear-se-ia no diálogo e em formas mais acertadas de participação que partissem de critérios além da política de força.

---

<sup>50</sup> As críticas de Nye com relação aos realistas decorre de novas formas de poder global no século XXI, além do poder tangível (militar, econômico, geopolítico) a que referiam-se os realistas. Uma abordagem mais aprofundada do conceito encontra-se no 4º capítulo deste trabalho. Ver Nye, 2012.

O fato de as circunstâncias mundiais serem adversas às de quando a ordem atual surgira, após a 2ª Guerra Mundial, leva Cardoso a apontar à necessidade de uma nova “Constituição Mundial”. Uma vez que a Carta de São Francisco nascera de uma guerra e, portanto, de uma crise aguda no seio do Sistema Internacional, e dadas as impossibilidades de tais circunstâncias não se repetirem no futuro próximo, conclui Cardoso que a construção de uma nova ordem deveria passar por um acordo que construísse condições efetivas de concertação internacional, ao contrário da Carta de São Francisco, uma “carta de princípios sem condições de ser imposta na prática”. O novo documento deveria ser acompanhado de mecanismos institucionais que garantissem sua efetivação: “Tem de ser acompanhado de instituições que sancionem esses princípios, que os tornem obrigatórios e implementem punições a quem desrespeitá-los.” (TOLEDO, 1998, p. 91).

As críticas produzidas em torno da questão da limitação à soberania nacional são vistas por Cardoso como ultrapassadas, pois não ameaçaria o território nacional. Na medida em que os problemas dos países passavam a ter raízes transnacionais, impunha-se a necessidade cada vez maior de concertação transnacional. Nesse sentido, Cardoso se considera iluminista, isto é, acredita na razão como o único contraponto a barrar o caos. A questão do crime transnacional, da lavagem de dinheiro, as questões ambientais e, sobretudo, o controle sobre o capital especulativo deveriam ser resolvidos em instâncias internacionais, sob pena de não resolução, caso se mantivesse em órgãos nacionais.

Assim como os Estados Unidos podem reduzir seus desequilíbrios sociais internamente, também é possível imaginar um grupo de Estados que seja capaz de propor alternativas para delinear as consequências sociais da globalização (...) o desafio reside em completarmos a transição da etapa do reconhecimento de que os problemas são globais para outra fase mais adiantada, na qual estejam criados os instrumentos concretos e estabelecida a mobilização para a mudança. (CARDOSO, 1995, p. 25).

Diante de uma suposta nova ordem que se desenhava, Cardoso aponta a premissa da plena participação nos processos decisórios das relações internacionais, já que, para o Brasil, o final da Guerra Fria revelava-se significativamente positivo, haja vista as novas possibilidades de uma inserção mais assertiva com atuação mais central do país. As propostas de política externa apresentadas por Cardoso revelam esse aspecto de coerência com o novo momento. Para ele, os elementos de continuidade que demarcam a tradição da PEB viriam de encontro com as circunstâncias, de modo que os valores como o pacifismo, entendido como vocação do país na construção de sua política externa, na prática é utilizado por Cardoso para defender o compromisso internacional com diversos tratados de não proliferação de armas

nucleares e produção de mísseis bélicos; além da posição diplomática equilibrada, essencial para a construção de pontes de diálogo na construção de instituições internacionais, somados à defesa da democracia e dos direitos humanos e da liberdade econômica. Essas credenciais defendidas por Cardoso partem do compartilhamento do ideário de Celso Lafer, chanceler de Cardoso, ainda que por curto período, amigo, pesquisador e professor de Direito Internacional. Preocupado em apreender o processo de construção da identidade internacional brasileira, Lafer<sup>51</sup> demonstra aspectos de continuidade que perfazem a tradição diplomática brasileira, em que os pilares centrais foram estabelecidos pelo Barão do Rio Branco na formação e consolidação das fronteiras brasileiras com o entorno regional. Desse processo histórico emergiram características contínuas da diplomacia brasileira.

Diante de tais desafios, Cardoso propõe ainda, no início de 1996, em uma Conferência na Índia<sup>52</sup>, quatro condições para que a comunidade internacional seja capaz de estabelecer um novo formato mais efetivo aos desafios da globalização. São eles: a universalidade de aceitação e o consenso, partindo de projetos viáveis, capazes de mobilizar os países de peso no sistema internacional e, por último e sobretudo, que tais propostas sejam éticas, acima dos interesses do mercado e dos jogos de poder. Conclui argumentando a necessidade de uma “ética da solidariedade<sup>53</sup>” como forma de preencher o vácuo deixado pelo fim das utopias passadas, de modo a estabelecer a cooperação internacional para o desenvolvimento, no interior de uma perspectiva que vise a combater a indiferença diante de males como a marginalização, a fome e as doenças, as migrações e a violência no mundo.

Em contrapartida, as instituições internacionais de então não se projetariam como um diretório mundial capaz de fato de sanar problemas decorrentes da intensificação da globalização, com diretrizes muito mais simbólicas do que práticas. Aponta que a crise financeira da ONU refletida na profunda burocracia, mas com um centro específico: a falta de vontade política. Em viagem à Inglaterra, em 1997, Cardoso aponta abertamente a Tony Blair críticas ao G-7:

Aproveitei para dizer tudo o que pensava a respeito da ordem internacional, na reunião de Birmingham, que o G-7 não pode ser um diretório para mandar no mundo, eles tem que ouvir países como o Brasil, Índia, China.

---

<sup>51</sup> Ver, LAFER, Celso: “A identidade internacional do Brasil e a Política Externa”. Ed. Perspectiva. 2001.

<sup>52</sup> “As consequências sociais da globalização”. Conferência proferida no *Indian International Center*, Nova Delhi, janeiro de 1996.

<sup>53</sup> Ironicamente, pois, o termo “diplomacia da solidariedade”, utilizado muito pelo chanceler do Governo Lula, no auge da polarização posterior entre PT e PSDB for a deveras criticado por Cardoso, pelo conteúdo partidarizado da política externa do PT. Ver: TOLEDO, 2015.

Não me insinuei para ir ao G-7, até porque o Brasil não é um país rico, mas disse que tinha que haver um diálogo prévio. Ele respondeu que ia ver se era possível fazer algo para a participação brasileira já em Birmingham. Fiquei de mandar sugestões, algumas dei em público, na entrevista coletiva, sobre como atuar no plano internacional para aumentar o grau de informação sobre os fluxos de capital e também para dar mais força ao Banco da Basileia, para que ele possa regulamentar os bancos centrais (CARDOSO, 2016).

Com efeito, diante das crises internacionais que se acentuam no decorrer dos anos de sua gestão, Cardoso aponta a falta de liderança no mundo<sup>54</sup> e as dificuldades para a construção de uma nova ordem, mais efetiva e equânime. Ao mesmo tempo em que faltariam lideranças e a capacidade de imposição de regras, sobretudo ao capital especulativo financeiro, os grandes vencedores da globalização, Cardoso vê na consolidação do capitalismo financeiro o maior vilão da ordem internacional, podendo danificar o próprio centro do sistema, em que os países mais pobres é que sentiriam muito mais os efeitos.

O mundo ocidental pós-Segunda Guerra Mundial e, sobretudo pós-Muro de Berlim, ficou tão próspero que imagina que essa prosperidade é infinita(...)Estão pensando que houve um desfecho e que o capitalismo assegurou sua prosperidade para sempre (...) A prosperidade não é permanente. E por que não? Porque o sistema é irracional. Ou seja, os fundamentos da crítica ao capitalismo, como um sistema irracional, são válidos. O que não se vê é o que colocar em seu lugar. (TOLEDO, 1998, p.97)

É, pois, diante desse desafio da globalização capitalista e das contradições irradiadas nas crises, sobretudo financeiras, de então, que Cardoso tece a crítica ao ordenamento internacional. Nesse sentido, aponta a necessidade de se construir uma “nova teoria geral do capital para explicar que não dá para o sistema funcionar sem regras” (TOLEDO, 1998, p.97). Aponta Keynes como uma inspiração, pois, este, ao captar a essência irracional do Estado, propõe o Estado dirigente capaz de orientar os recursos e conter os efeitos nocivos do mercado. Transpondo a lógica para o âmbito internacional, seria necessária uma liderança política mundial. Contudo, a falta legítima de interesse dos países mais ricos em sentar à mesa

---

<sup>54</sup> “Com a falta de liderança, a Europa hoje é somente uma coisa mecânica” (CARDOSO, 2016, p. 585); “O Guterres é, ao meu ver, dentre os líderes do mundo, um dos melhores. Se Portugal fosse um país mais forte, ele teria papel decisivo (...)Ele disse com clareza que os europeus estão dormindo (...) uma visão pessimista da falta de liderança na Europa” (CARDOSO, 2016, p. 732); “Falta liderança no mundo. Não posso falar muita coisa, porque vêm as eleições. Depois delas vou escolher um auditório para fazer alguma proposta mais construtiva. Vejo que na França, ou quem seja está se preparando para tomar a proposta do Tobim de um imposto sobre os fluxos de capitais. A ideia é boa, mas quem vai pô-la em prática? Precisa haver uma reorganização do poder no mundo” (CARDOSO, 2016, p. 685- grifos nossos).

e ouvir os países mais pobres intensificaria a problemática. Diante do impasse, restaria a Cardoso a possibilidade de insistir sentar à mesa de negociações. Nesse sentido, o papel do Brasil seria o de influenciar na definição de instituições controladoras, estabelecendo regras para o funcionamento delas (VIGEVANI e CEPALUNI, 2016; FONSECA, 1998).

Em termos de grupos de poder internos e a influência sobre os processos decisórios que direta ou indiretamente influenciam a política externa, é pertinente observar que Cardoso critica em diversas passagens a posição das elites brasileiras, as quais não assumiriam suas responsabilidades. Diante das diversas críticas ao governo e de certa desmoralização, na percepção dele, questiona:

É preciso perguntar um pouco profundamente: o que está ocorrendo e por quê? Os grandes incentivadores da abertura da economia e da privatização, os empresários e a mídia, correu da raia. O pessoal que queria a reforma administrativa, os governadores e os prefeitos, correu da raia (...) É preciso chamar de novo às falas essas ditas elites brasileiras, que não assumem suas responsabilidades (CARDOSO, 2015).

A passagem é pertinente, na medida em que demonstra que as reformas também contaram com grupos de interesses internos, além da pressão internacional. Com efeito, o esse setor exercera papel relevante na política externa (SILVA, 2012).

#### **4.1.1 Os custos internos da adaptação do Estado brasileiro à Reforma do Estado**

Somado aos esforços de inserir o Brasil no cenário internacional, fazia-se imperativo organizar as finanças internas, a fim de conferir a estabilidade necessária aos investimentos externos. Para tanto, e coerente com a principal promessa de campanha que alçou Cardoso à presidência, FHC mais uma vez esforça-se para conferir proteção e autonomia de ação à equipe econômica, mantendo o mesmo grupo responsável pela inserção do Plano Real. Contudo, a insegurança sobre os rumos das reformas configurava matéria de enorme preocupação. No dia 12 de abril, Cardoso recebe pela primeira vez um documento feito pelo Bacha sobre linhas de ação. Cardoso, contudo, é enfático e preocupa-se centralmente com a falta de confiança do mercado:

não me satisfaz. Esse ‘o que fazer’ requer um horizonte maior para definirmos a política econômica do Brasil, que não pode ser definida no dia a dia. É preciso prever o que vem pela frente, imaginar que medidas novas

precisam ser tomadas (...) na área da economia estamos na mesma. Houve algum progresso na definição da política cambial, mas o mercado não está ainda muito confiante” (CARDOSO, 2015, p. 115).

É pertinente notar que, mesmo adverso aos interesses de Serra, economista e amigo de FHC, Cardoso não o insere na equipe econômica, embora seja evidente que os conselhos de Serra relativos à política econômica configurem imprescindíveis a Cardoso. Durante todo o primeiro governo tucano, Serra criticava a alta taxa de juros e, sobretudo, a necessidade de mexer na TR, criando fraturas profundas com a equipe econômica. Ainda em junho, apontava Cardoso que Serra “tem sempre certa ponta de resistência à abertura da economia e uma crítica bastante severa à política cambial praticada até agora, e, como consequência, a política de juros”. Talvez por isso Cardoso o tenha mantido à parte da equipe. Ainda em maio de 1995, Cardoso acreditava que a área econômica ainda estava paralisada e com questões insolúveis. Cardoso e Serra consideram que deveria haver alterações. Para Cardoso, “a formação do ministério mostra o quanto os efeitos positivos do Plano Real sobre a economia, em particular para os mais pobres, e a votação consequente, esmagadora, na eleição de 1994, dotaram o presidente de enorme liberdade para a escolha de ministros quando da formação do primeiro gabinete” (CARDOSO, 2015, p.13). Com efeito, a “blindagem” à equipe econômica diante de influências político-partidárias visava a conferir estabilidade e continuidade nas medidas capazes de conferir vitalidade ao ajuste fiscal. Contudo, um dos principais problemas que atravessavam o avanço resumia-se às altas taxas de juros e ao câmbio fixo. Somado a isso, o déficit na balança comercial que acentuava mais ainda o problema do câmbio. Após um ano de Real, Cardoso registra: “acho que está na hora de novos passos corajosos na economia. A taxa de juros terá que baixar e para tanto teremos que desindexar. Precisamos ter uma atitude mais firme na condução dessa nova fase do real, que está completando um ano. O segundo ano do real será o da batalha para que a inflação caia de fato 25% a 30% por ano para uma inflação de níveis europeus, o que leva tempo”. (CARDOSO, 2015, p. 144). Ao mesmo tempo, o lançamento de títulos do Tesouro Nacional no exterior trazia confiança a Cardoso da melhoria da visão externa à economia brasileira. No final do semestre do segundo ano do governo, aponta que: “o fato é que estamos terminando o semestre com vitórias que nunca esperávamos. Mudanças na Constituição, real sobre controle, nova medida provisória [sobre o Real]. Permanece claro, o problema do câmbio, que é uma irritação”. (CARDOSO, 2015, p. 169). Nesse sentido, questionava Cardoso:

Que presidente ou qual governo não desejaria manter os juros baixos e o câmbio bem ajustado? Isso por motivos óbvios, pelo maior incremento do consumo e pelas melhores condições para o investimento que, em tese, juros mais baixos proporcionam. E também por facilitar as exportações e aumentar a competitividade do país (...)entretanto, no meio do caminho está sempre presente a possibilidade de que, se não corretamente ajustados, esses instrumentos decisivos da política econômica venham a provocar inflação, crise na balança de pagamentos, corrida contra a moeda nacional, assim por diante, dependendo de fatores que na maioria das vezes estão fora do controle da política econômica (...) É preciso considerar ainda, que em nosso caso específico, tínhamos que adotar medidas condizentes com o objetivo prioritário de consolidar a estabilidade monetária em uma economia que havia décadas sofria os efeitos negativos de altas taxas inflacionárias. (CARDOSO, 2016, p.12).

A reforma do Estado consistia em um amplo projeto de transformações em diversas dimensões do Estado a fim de dismantlar o Estado “varguista” e a herança clientelista do Estado brasileiro. Dentre elas, destaca-se a reforma administrativa, que tinha à frente a proposta do ministro, o professor Luiz Carlos Bresser<sup>55</sup>. Contudo, diante dos altos pagamentos da dívida pública, agravado pela Previdência e as transferências constitucionais para os estados e municípios, a reforma via-se ameaçada.

“a União continua praticamente sem margem de manobra(...) voltou-se aquele espírito de 1993, época em que fui para o Ministério da Fazenda, quando fazíamos orçamento de verdade, só que a verdade custa a aparecer porque, quando se coloca o preto no branco, vê-se que o Estado não tem condições efetivas de ação. Não que esteja quebrado, é que não pode fazer o essencial no que diz respeito a obras, investimentos e custeios, porque todo o recurso está sendo consumido por gastos com pessoal e por juros. É uma espécie do Estado do sub-bem-estar social, que acaba gerando mal-estar generalizado. É muita estranha essa situação brasileira. Ninguém percebe que o governo federal é um grande redistribuidor de renda e, como a renda é baixa, fica sem dinheiro para fazer o que os outros setores da sociedade esperam, as famosas obras, o desenvolvimento econômico e um atendimento nos serviços públicos de forma mais adequada” (CARDOSO, 2015).

Uma outra dimensão fundamental ao ajuste fiscal foram as privatizações das empresas brasileiras, sobretudo na área de energia e comunicação. Interessa-nos aqui demonstrar de que maneira Cardoso percebia esse processo, de modo a perceber o interesse nacional em tais

---

<sup>55</sup> Para a Reforma administrativa, foi criado o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro Bresser Pereira, no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas. Para uma análise com mais acuidade, ver: SILVA. Felipe Calabrez, 2013.

circunstâncias. Com efeito, tal questão até hoje configura bastante emblemática diante da venda de empresas estratégicas ao país. Em entrevista ao amigo Alain Touraine, ao jornal O Estado de São Paulo, Cardoso afirmava se opor à lógica do mercado com relação ao Estado. Com efeito, essa tensão aparece em diversos momentos dos Diários, sobretudo no que toca à privatização da Vale do Rio Doce. Na referida entrevista, aponta Cardoso: “Eu nunca entrei no neoliberalismo, a diferença do Brasil é que o governo nunca imaginou que devesse acabar com o Estado e dar vida ao mercado, de modo que quando há essa volta na Europa nós não saímos do lugar em que estamos. Sempre me opus a essa concepção estreita de que em vez de Estado tem que haver mercado. Não é o que temos aqui. Deve haver uma participação maior da sociedade nas decisões” (CARDOSO, 2015, p.415). Nesse caso, o papel das elites configurou-se como crucial na defesa das privatizações. Com efeito, as reformas dos anos 90 e a adesão aos princípios do Consenso de Washington contaram com uma elite estatal comprometida com os princípios norteadores daquele tipo de estratégia (NUNES, 2014). Contudo, nos Diários é possível notar certa insatisfação de Cardoso com relação às dificuldades causadas pelo imediatismo desse setor: “haverá sempre uma certa decepção, e a elite sempre deseja de que rapidamente se faça o que ela quer. O que ela quer, ela não sabe muito bem, quer ganhar mais, mas não sabe nem por que nem como, quer abrir, quer privatizar. O programa de privatização está aos cuidados do Serra. Mesmo assim, não pode ser de uma hora para outra” (CARDOSO, 2015, p.119). Diante da crise mexicana de 1994 e o “efeito tequila”, simbolizado pela maciça saída de capitais, esse setor intensificava o pedido pelas privatizações, sobre o que Cardoso pondera acerca de uma maior reflexão: “Novamente as elites, assustadas com a crise mexicana, pedem privatização mais rápida: “reforma já”, sem entender que a reforma é um processo lento, complicado”. Ademais, Cardoso percebe as contradições da equipe econômica na medida em que o comprometimento com o ajuste fiscal forçava a necessidade de ganhos imediatos aos cofres públicos, impedindo a visão em longo prazo de um projeto de consolidação da economia nacional. Nesse sentido, o incômodo com a forma como se encarava as privatizações é latente:

Essa vaga privatizante muitas vezes confunde alhos com bugalhos. Nós não podemos abrir mão de que o Estado tenha capacidade de definir rumos. Que o Estado seja eficiente, sem dúvida nenhuma; que haja uma competição com o setor privado, sem dúvida nenhuma, mas que isso fique à matroca eu também não concordo. Haverá muito pano pra manga nessa discussão, que vai voltar com força na questão da Vale do Rio Doce. Já registrei que eu próprio tenho dúvidas sobre o que significa essa privatização. Talvez fosse preciso definir um fundo com recursos da Vale do rio doce para fazer certas

obras, por exemplo a famosa transposição do São Francisco, que é tão barata no final das contas (...)Tenho a impressão de que os nossos controladores da economia se preocupam menos com a formação do Brasil como nação a longo prazo, e mais com aquilo que é óbvio e que está queimando na mão deles, que é a questão da inflação, e do controle orçamentário. (CARDOSO, 2015, p.425).

Em 1997, Cardoso apontava que a privatização da Vale não havia sido apresentada e debatida como deveria na sociedade. Em teoria, sempre defendera os debates necessários com a sociedade diante das decisões de privatização. Contudo, a forma como conduziu a privatização da Vale demonstrara um processo decisório bastante fechado. Ao lado dos ministros da Casa Civil, Clóvis Carvalho e Pedro Parente, foram mais de R\$ 78 bilhões de reais em privatizações. Apenas com a venda da Telebrás, foram mais de R\$ 18 bilhões, a maior privatização da história (CARDOSO e WINTER, 2013). Mesmo com o total de privatizações, a dívida interna aumentou em um ritmo médio de quase 25% durante o primeiro mandato de FHC, subindo de R\$ 43,5 bilhões, em 1995, para R\$ 188,4 bilhões em, 1998 (CASTRO, 2009). Com a crise internacional e na medida em que esta ganha maior densidade, como veremos à frente, as privatizações tornam-se essenciais. Além de colocar em questão os caminhos da política cambial e a manutenção da estabilidade econômica, a crise impulsionou as privatizações em um movimento desesperador em torno do risco da falta de reservas internacionais. Particularmente, nos últimos quatro meses de 1998 e com os desdobramentos da severa crise financeira internacional, colocou-se no centro do debate o manejo da política monetária. Em 1999, no primeiro dia do segundo governo de FHC, o real seria desvalorizado e as taxas de juros alcançariam níveis astronômicos nos meses posteriores.

#### **4.2 AS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS: INTEGRAÇÃO REGIONAL E LIDERANÇA BRASILEIRA NO ENTORNO REGIONAL**

A concepção de Cardoso e de sua chancelaria acerca do *status* brasileiro de potência média, ou potência regional, tal como exposto acima, é crucial para o projeto de política externa brasileira durante o governo de FHC. Com efeito, a forma de resistência do país a qualquer espécie de hegemonia externa era pensada a partir de um processo de liderança brasileira no entorno regional. Esta liderança assemelha-se bastante à “liderança positiva” defendida pelo chanceler de Lula, Celso Amorim, em que ao Brasil caberia a organização do

espaço sul-americano. Contudo, a discricção da ação brasileira deveria ser tomada com muito receio, haja vista a particularidade geopolítica do Brasil na América Latina e a ameaça de uma compreensão de posturas imperialistas por parte dos países vizinhos. Assim, tal como afirma Lampreia, a liderança brasileira não deveria ser dita, dado que quem de fato lidera não precisa anunciar, mas, sim, agir (BURGES, 2014; 2009). Ao mesmo tempo, a concepção de potência média assemelha-se do modelo proposto por Lima (2006), tal como exposto no primeiro tópico deste capítulo e, nesse sentido, duas variáveis merecem consideração: o papel dos Estados Unidos, considerado predominante por Cardoso para a organização do Sistema Internacional; e o entorno regional, especialmente a Argentina, haja vista o peso da disputa com o Brasil pela liderança sul-americana deflagrada nas questões que envolvem a Bacia do Prata até as ditaduras militares e a consolidação da posição brasileira, especialmente após a construção da binacional Itaipu (ITAUSSU, 1987; 1991; BANDEIRA, 1995; 1993). De modo as disputas geopolíticas que marcaram as relações bilaterais entre Brasil e Argentina transitam à cooperação regional no final do século XX, com o acerto do Mercosul (MIYAMOTO, 1995, 2011; SEITENFUS, 2012; CERVO e BUENO, 2012). Cardoso reitera este processo, consciente do peso da Argentina no processo de integração regional, mas mantém prudência com relação ao tema da liderança brasileira, que deve ser prática e não retórica.

Pouco a pouco o Brasil está se tornando outra vez, sem hegemonias, um pólo dinâmico dessa região do mundo, e com isso todos estamos ganhando. E nós em especial porque a nossa voz passa a ter mais peso no mundo. Custa a crer que aqui no Brasil ainda haja gente que imagina que não temos política externa. Temos uma política externa clara, absolutamente consequente, demos mais ênfase a essa aproximação com a América Latina, que na verdade começou antes. Sarney teve um papel nisso, Itamar pensava o mesmo, embora não tenha se empenhado pessoalmente porque não é o estilo dele, e eu estou fazendo isso com muito entusiasmo. Ao mesmo tempo, reabrimos o diálogo com os Estados Unidos, franco fácil, claro, e voltamos a negociar com o Primeiro Mundo, Japão, Europa, não esquecemos nunca dos países emergentes como a Índia, a China, a Malásia e o nosso solo fixo, a América do Sul. (CARDOSO, 2015, p. 531).

O projeto de política externa cardosiano tinha, portanto, na integração regional, o objetivo de criar possibilidades de resistência à globalização. A integração regional é vista como contraponto à homogeneização globalizante, de modo que, para Cardoso, a dicotomia globalização e integração regional não se coloca de maneira contraditória, mas se complementam. Com efeito, diversos estudos apontam para a importância dos processos de integração regional frente à ampliação da globalização nos anos noventa (MARIANO, 2007). O fortalecimento do Mercosul e o bom relacionamento com a Argentina e os outros países

integrantes “não visavam impedir negociações comerciais mais amplas (tipo Alca ou com a União Europeia), e sim reforçar a posição brasileira ao negociar com parceiros mais fortes” (CARDOSO, 2017, p. 16). Portanto, reforçar a posição brasileira de maneira mais assertiva dependia do êxito da integração sul-americana por meio do Mercosul, diante da hostilidade da globalização e do fenômeno da regionalização (HERZ, 2004). Nesse sentido, interessava a Cardoso não somente ampliar o bloco comercial, mas “intensificar o relacionamento de núcleos estratégicos, inclusive culturais” (TOLEDO, 1998, p. 124) e criar mecanismos institucionais eficientes, evitando excesso de burocratização, mas, ao mesmo tempo, eliminando o excesso das relações intergovernamentais como baluarte operacional do Mercosul.

O Mercosul tem um problema que os governos hesitam em enfrentar, que é o de se institucionalizar mais. Nós, brasileiros, inventamos a teoria de um Mercosul não institucional, baseado na relação direta dos governos e, fundamentalmente, dos presidentes. Quando há crises, eu, Menem, Wasmosy e Sanguinetti conversamos. Decidimos até problemas menores, como por exemplo, se se pode ou não financiar a produção disso ou daquilo. Bobagem. Presidente não tem que se meter nisso. Se diminui ou aumenta a cota de automóveis, isso acaba na nossa mão (...) temos que começar a pensar em instituições, com cuidado, para não repetir a Europa, que se institucionalizou demais e criou uma burocracia enorme (TOLEDO, 1998, p. 127).

Com efeito, em diversas passagens do Diário, registra a falta de resultados efetivos diante de tamanhos esforços nas cúpulas do Mercosul, como em 1995 ressalta: “reunião demais para presidente, a meu ver. Estamos nos desgastando com tanto encontro, grandes discursos, um pouco retóricos” (CARDOSO, 2015). Para Cardoso, a ideia de ampliar o Mercosul além de uma União Aduaneira e caminhar rumo à construção de uma unidade regional era patente. Nele, o Brasil vê a possibilidade de organizar o espaço sul-americano e exercer a liderança regional, nestes termos: “O Mercosul é o pólo com base no qual vamos organizar o espaço da América do Sul” (TOLEDO, 1998, p. 128). Para Seixas Corrêa, secretário geral do MRE, a liderança brasileira se manifesta na América do Sul através das ações brasileira em prol da “manutenção da paz, estabilidade e entendimento que a distingue de modo tão favorável na comparação com outros continentes” (SEIXAS CORRÊA, 1999, p.5) Ao mesmo tempo, a liderança regional dependia do equilíbrio na relação com os Estados Unidos e da concertação de interesses entre o Brasil e o entorno regional, como aponta FHC, em discurso na Aladi:

Disse que não bastava reduzir as tarifas, mas que era preciso discutir outras formas de solidariedade, melhorar as condições de vida da sociedade, cobrar

dos países mais ricos uma atitude de outra natureza, um discurso que não seja somente sobre os interesses econômicos do Brasil e também dos Estados Unidos. (CARDOSO, 2015, p.181).

Outro elemento importante a Cardoso, chave para integrar o subcontinente, trata-se da energia. Inspirado no modelo europeu de integração, são várias as passagens em que destaca a integração energética como propulsor à integração sul-americana: “O Brasil tomou a decisão estratégica, de grande importância, de não mais pensar nas matrizes energéticas em termos de autarquia. Tomou a decisão de ‘depende’ dos países vizinhos” (TOLEDO, 19998, p. 128). A própria entrada da Bolívia como membro associado sempre correspondeu a esse interesse pelo lado brasileiro. Ao mesmo tempo, o foco em construir boas relações com os Estados Unidos incentiva Cardoso a deslocar o suprimento energético que vinha do Oriente Médio para o entorno regional, de modo que, desde que Cardoso assume a pasta das Relações Exteriores, busca o enfoque na interdependência energética continental.

Quando fui para o MRE, não comprávamos uma gota de petróleo da Argentina e da Venezuela [...] comprávamos do Iraque, do Irã, da Arábia Saudita. Isso vinha dos militares, que tinham uma visão estratégica de aliança com o Oriente e influência na África [...] nos meus discursos como ministro das Relações Exteriores enfatizei essa mudança com toda a clareza. Eu dizia: ‘O Brasil tem que ter uma relação correta com os Estados Unidos [...] Fazia parte também, desse legado do regime militar, a questão do petróleo. Decidi que íamos comprar petróleo da Argentina. Não cabe conceber a Argentina como inimigo potencial, um inimigo que, portanto, podia cortar o abastecimento – e então ir buscar o petróleo no Iraque. Isso era insensato. Vamos ter boa relação com a Argentina e comprar da Argentina. Agora compramos 1 bilhão de dólares por ano da Argentina. Com relação à Venezuela, fiz a mesma coisa: 600 milhões este ano, e estamos aumentando as compras. Outro exemplo: gás. Nunca se trouxe gás da Bolívia, apesar de negociações que se arrastam há trinta anos. Eu forcei, na época do Itamar, e fizemos o acordo [...] estamos redesenhando a matriz energética do continente (TOLEDO, 1998, p. 128-129 – grifos nossos).

A interdependência energética poderia viabilizar o processo de integração regional, a partir da integração física. O Brasil como grande consumidor de energia, particularmente São Paulo, impulsiona a integração física: “há um projeto e ele compreende a integração física da América do Sul. Como a integração física se faz por meio de energia, geramos recursos para que esses países façam intercâmbio conosco” (TOLEDO, 1998, p. 130). O intercâmbio refere-se à venda de manufaturas: “Para quem nós exportamos manufaturas? Para a América do Sul e para os Estados Unidos. Não é para a Europa, para a Ásia. Isto aqui é um espaço muito importante para nós” (TOLEDO, 1998, p. 130), de modo que a visão sul-americana como

espaço estratégico brasileiro deveria ser construída a partir de uma postura de companheirismo brasileiro, segundo Cardoso: “ só teremos êxito nesse caminho se formos capazes, como fomos até hoje, de ser companheiro dos outros países. Não podemos sufocar. Tirar vantagem desnecessária. A vantagem é estratégica, não é para o dia de amanhã” (TOLEDO, 1998, p.131). Adicionalmente, visando a conferir maior competitividade à Petrobras, em março de 1997 o Congresso aprovava a Lei nº 2142/1996, de regulamentação da quebra do monopólio estatal do petróleo e da criação da Agência Nacional do Petróleo, previstas pela PEC nº 3/1995, a nova Lei do Petróleo. O projeto foi transformado na lei ordinária nº 9478/97, pela qual a Petrobras perde o monopólio de exploração e refino de petróleo no Brasil.

A Cardoso interessava, portanto, construir um ambiente adequado ao projeto de inserção internacional brasileiro e sabia que, para isso, a construção do diálogo com a Argentina era fundamental. Com efeito, da leitura dos Diários da Presidência é possível extrair que o presidente argentino Carlos Menem (1989-1999) aparece como o principal chefe de Estado com quem Cardoso mantém contato periódico. Abaixo poderíamos situar o presidente norte-americano, Bill Clinton (1993-2001), com quem Cardoso mantinha relação bastante próxima. Não por acaso, Estados Unidos e Argentina situam-se como países-chave para o projeto de inserção internacional do Brasil e constam como os dois principais países visitados por Cardoso durante a chefia da Presidência da República. Salienta-se, portanto, o papel da diplomacia presidencial como instrumento central no projeto de política externa brasileiro.

Cabia a Cardoso a consolidação do Mercosul, principal instrumento de integração regional e a ponta de lança da política externa brasileira. Com efeito, é possível constatar diversos avanços nessa área, desde o aumento significativo do comércio intrazona até a regulamentação da União Aduaneira, ao menos até 1998. Com efeito, a principal desavença dos argentinos consistia na recusa argentina da taxaçoão brasileira de cotas referentes à importação de automóveis argentinos, permeada por grande disputa por investimentos de montadoras internacionais, de modo que os acordos automotivos, iniciados no início da década de 1990, buscavam tornar mais equânimes as relações comerciais entre os dois países. Dada a superioridade de montadoras internacionais no Brasil, a Argentina corria o risco de déficit comercial nessa área. É, pois, nesse sentido que as negociações são realizadas com relação ao tema. Em encontro com Menem e sua equipe antes do encontro em Davos, Cardoso registra que “A discussão na suíte de Menem fora ‘encrespada’. Vi que o ponto era grave,

porque o Menem disse que o Brasil rompeu o Acordo de Ouro Preto<sup>56</sup>” (CARDOSO, 2015, p.164). Serra e Dorothea queriam avançar a questão automotiva cortando as vantagens argentinas asseguradas pelo acordo de Ouro Preto. FHC traça saída estratégica, em que os argentinos concordam com a fórmula de trinta dias de prazo para negociações internas de FHC-Menem, em que as cotas de importações de automóveis fabricados na Argentina foram suspensas. Contudo, “o que não estava dito era que, caso não se chegasse a uma resolução, automaticamente os automóveis argentinos seriam taxados” (CARDOSO, 2015, p. 164).

Cardoso vê com bons olhos as reformas liberalizantes na Argentina. No início de julho de 1995, em conversa com o ministro da Economia argentino, Domingo Cavallo, Cardoso afirma que o mesmo fizera “um bom balanço sobre Argentina”. As diversas negociações feitas entre a equipe de Menem e de FHC contou com a presença de Serra, amigo de Cardoso e peça importante nas negociações com os argentinos, além do ministro das Relações Exteriores brasileiro, Luiz Felipe Lampreia e o assessor diplomático de Cardoso, Gelson Fonseca Jr. Ao lado de Menem, Guido Di Tella, chanceler argentino, também essencial às negociações. Em abril de 1996, Cardoso realiza visita oficial à Argentina. Relata que Menem possuía uma visão integrada entre os dois países, e se posiciona muito favorável ao Mercosul. “Até brinquei, dizendo que com o Canal do Panamá a América do Sul é uma ilha, como a Inglaterra, e que temos de cuidar da nossa ilha” (CARDOSO, 2015, p.531).

Uma das principais preocupações no início da gestão de Cardoso com relação à Argentina referia-se à ameaça deste país, junto com o Chile, de virem a integrar o Nafta e, assim, saírem da órbita de influência brasileira. Nessa visita, Cardoso é noticiado da desistência de ambos os países em integrar tal bloco, concluindo que “a visita foi apenas positiva”. As negociações continuavam diretamente com Menem, com relação à questão automotiva, e, ora o presidente brasileiro não toca na questão, como na visita anterior, ora omite algumas questões, revelando a disputa diante do tema:

Eu o deixei mais tranquilo sobre a negociação dos automóveis. Ele quer realmente a Toyota na Argentina. Eu não abri completamente o jogo sobre a cota que estamos dispostos a aceitar da Toyota, mas disse que ficasse tranquilo. Repeti isso ao embaixador. Eles agora têm que marcar uma vinda aqui do Guido Di Tella, Ministro do Exterior, para que isso seja feito (CARDOSO, 2015, p. 128).

---

<sup>56</sup> O Protocolo de Ouro Preto foi firmado em dezembro de 1994, adicionalmente ao Tratado de Assunção, sobre as bases institucionais e comerciais do Mercosul.

A prioridade das relações Brasil-Argentina é salientada por Cardoso regularmente nos encontros com o presidente argentino. Em abril de 1997, em visita oficial de Menem ao Brasil, Cardoso dá o recado final a Menem com relação à questão automotiva:

Eu disse ao Menem que a questão dos automóveis já está resolvida porque fizemos a medida provisória que permitiu que as empresas automobilísticas se instalem no Nordeste, isso furando um acordo automotivo, e tínhamos que compensar a Argentina. Ele concordou que as medidas que foram tomadas no âmbito econômico sobre o financiamento de importações também estão resolvidas”. (CARDOSO, 2015, p.170).

Em 1997, é realizada em uma instalação do Exército Brasileiro em Itaipava a chamada “reunião de Itaipava”, primeira reunião de mecanismo de consulta e coordenação bilateral Brasil-Argentina dentro do Mercosul. No encontro, diplomatas e militares dos dois países negociaram a implementação dos acordos automotivos firmados por Menem e FHC na cúpula de abril de 1997, no Rio de Janeiro.

No dia seguinte, os dois presidentes se reuniam em encontro do Grupo do Rio. A ocasião é importante, pois revela a tensão entre os países diante do interesse brasileiro na cadeira permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU). Com efeito, a questão acerca da reforma no Conselho é uma das prioridades da política externa de Cardoso, objetivando elevar o *status* internacional do Brasil<sup>57</sup>. Diante do interesse aberto do Brasil em conquistar a cadeira, os Estados Unidos apoiam a entrada da Argentina na OTAN. A Argentina, ao mesmo tempo, defende uma cadeira rotativa no CSONU. Dada a posição aberta da Argentina contra o interesse brasileiro na cadeira permanente no CSONU, visando a evitar qualquer conflito com a Argentina, Cardoso resolve apoiar a decisão argentina e volta atrás, declarando a defesa de mais de uma cadeira rotativa no CSONU, acompanhando a Argentina. Em declaração conjunta com Menem, quando do encontro do Grupo do Rio, afirma: “Por que a América Latina não se junta para pedir mais de uma cadeira, em vez de ficar discutindo por uma cadeira? Se a Europa vai ficar com quatro se houver reforma, a Ásia com três, por que uma só?”, e comenta: “O Menem, pelo jeito gostou da ideia, porque disse a mesma coisa à imprensa.” (CARDOSO, 2016, p. 298). Em contraposição, o chanceler brasileiro, Luiz Felipe

---

<sup>57</sup>A Reforma do CSONU é defendida oficialmente no governo de Cardoso, na 50ª Assembleia Geral da ONU (1995), pela chanceler, Luiz Felipe Lampreia. A proposta consistia na possibilidade de três vagas reservadas para os países em desenvolvimento: uma para a América Latina, uma para Ásia e uma para a África. Contudo, a busca de apoio dos países latino-americanos não foi bem sucedida, frustração maior nesse sentido sendo colhida durante a Reunião do Grupo do Rio, em Assunção (1997).

Lampreia, se opunha à posição argentina e teria alertado Cardoso, que registra mais tarde: “O Lampreia acha que não devemos passar recibo na questão da rotatividade no CSONU, nem entrarmos em polêmica com o México sobre a aproximação do Mercosul com a UE. Ele tem razão. Marcamos posição e pronto”. (CARDOSO, 2016, p. 281). Além de demonstrar resquícios da rivalidade entre os dois países, o evento demonstra a vivacidade da disputa geopolítica entre Brasil e Argentina por maior protagonismo internacional, minando a premissa da plena cooperação, evocada a partir de uma leitura idealista kantiana. Acomodada sob o prisma analítico realista, revela, por um lado, a ação dos Estados Unidos em minar o interesse brasileiro de ascensão internacional do Brasil, ao tentar contrabalancear os interesses brasileiros via apoio da Argentina na OTAN, e, ao mesmo tempo, traz à luz a rivalidade histórica dos dois países na briga pela liderança regional. Aos Estados Unidos, interessa a liderança regional brasileira, desde que não ameace a hegemonia continental norte-americana. Diante desse impasse, Cardoso reúne, em agosto de 1997, todos os ministros militares, o general Cardoso e Gelson Fonseca Jr. para discutir a posição da Argentina diante do apoio estadunidense como parceira extra OTAN e a posição argentina pela cadeira rotativa no CSONU. A decisão fora de que o Brasil deveria minimizar a crise e continuar com a ideia de que os argentinos devem ser aliados e, ao mesmo tempo, nunca entrar em linha direta de confrontação com os americanos.

Assim, Cardoso aposta na integração regional a partir do Mercosul, pois identifica interesses comuns entre os quatro países que o compõe. A própria ideia de construção do espaço sul-americano em contraposição à América Latina converge com a convicção de Cardoso de que não existiria de fato a América Latina: “O Nordeste é como a América Latina – não existe. O que existem são vários estados, assim como existem vários países, cada um com os seus problemas, pode ser que um ou dois de agrupem para cada lado, mas não há mais o nordeste no seu conjunto. Eles só se unem na hora de pedir dinheiro para o tesouro” (CARDOSO, 2015, p. 396). Essa premissa fica clara ao comentar sobre as possibilidades de sucesso do Grupo do Rio, na XI reunião de chefes de Estado e de governo do mecanismo permanente de consulta e concertação política, em agosto de 1997, no Paraguai, ao apontar a inexistência de elementos identitários que una o conjunto de países que o integra, isto é, todos os países da América Latina, inclusive Cuba. Nesse sentido, afirma que o grupo pode gerar mais confusão do que resolução:

“Quando se fala de Mercosul, existe algo concreto. Até a América do Sul. Mas agora com o México ligado ao Nafta, com a América Central mais as Antilhas, a ideia de América Latina e Caribe é uma ideia abstrata, sem muito

sentido prático em termos de negociação. Tanto assim que os europeus, o Chirac, já registrei aqui, propôs um encontro Mercosul e União Europeia. Os mexicanos ficaram enciumados e propuseram que fosse esse grupo do Rio com a U.E, depois toda a América Latina com a U.E. Assim, vai se perdendo a possibilidade de se fazer uma agenda, isso passa a ser mera retórica. (Cardoso, 2016, p. 299).

Um dos principais avanços do Mercosul durante a gestão de Cardoso refere-se à cláusula democrática. Na reunião de Cúpula em junho de 1997, Cardoso aponta o tom forte em defesa da democracia durante a reunião, sobretudo pelo discurso que fizera. Através do Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, em reunião do Mercosul, estabelece-se a observância plena ao regime democrático como requisito fundamental para a entrada e permanência de países no Mercosul. Este dispositivo configurou-se de suma importância, sobretudo com relação ao Paraguai e à instabilidade política que permeia o país vizinho desde o final da ditadura de Stroessner, em 1989. O primeiro presidente civil a assumir a presidência após a ditadura do general Stroessner, Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), e seu sucessor, Raúl Cubas (1998-1999), sofreriam ainda com os resquícios da longa ditadura paraguaia, cristalizadas na figura do general Oviedo, figura central na queda de Stroessner. Nesse sentido, foram dois os momentos em que a cláusula democrática livrou o Paraguai de golpes de Estado: o primeiro em 1996 e a tentativa da derrubada do presidente Wasmosy pelo general Lino Oviedo, e o segundo com Raúl Cubas, em 1999. A boa relação com o Paraguai é fundamental devido à segurança energética brasileira, de modo que as diversas reivindicações dos paraguaios referentes a uma suposta dívida brasileira com relação ao esquema de pagamentos brasileiro com relação à energia comprada pelo Brasil da parte paraguaia permeiam as relações políticas entre os dois países, independentemente do presidente e da posição política, da esquerda à direita. Não à toa, na XII reunião de cúpula do Mercosul, em 1997, Wasmosy cobra diretamente uma posição de Cardoso a respeito do tema, pedindo uma outra forma de pagamento para Itaipu: “nada anormal [na reunião de cúpula] apenas conversa com o presidente paraguaio que insiste em outra forma de pagamento para Itaipu, ‘estranha’”(CARDOSO, 2016). Cardoso admite não entender nada sobre o assunto e por isso esquiva-se, pedindo ao presidente paraguaio que converse com o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, que também teria “horror ao assunto, porque ninguém entende muito que tipo de engenharia financeira é essa, e sempre há um pé atrás com eventuais dificuldades com o Paraguai” (CARDOSO, 2016). Com relação ao processo de estabilidade democrática no Paraguai e o papel do Brasil nos dois eventos supracitados, destaca-se a atuação determinante

de FHC. Por isso, vale a pena apreender como o presidente brasileiro registra os fatos, nos Diários da Presidência.

Em 21 de abril, FHC recebe informação da Embaixada do Brasil no Paraguai de que o presidente paraguaio, Juan Carlos Wasmosy, queria falar com ele secretamente. Wasmosy, pilotando ele mesmo o avião que decolou de uma das suas fazendas com o conhecimento apenas da FAB, chegou sem passaporte no Itamaraty, recebido por Sebastião Rego Barros e trazido à casa de Cardoso. Conta FHC que estava receoso por se tratar de algo de Itaipu, assunto que admite não entender muito. Cardoso combina com o embaixador Gelson Fonseca Jr., que também se faz presente, que ele conversaria sozinho com o presidente paraguaio. Na conversa, Wasmosy pede ao presidente brasileiro apoio para destituir o general Lino Oviedo, sob ordens dos estadunidenses. Vale a pena o amplo relato, de Cardoso:

Ele me disse: ‘Olha na segunda-feira, dia 22, vou destituir o general Lino Oviedo, que é o chefe das forças militares no Paraguai, e queria saber se tenho seu apoio’. E me deu as seguintes informações: ele foi ultimado pelos EUA a, dentro de seis meses, liquidar o comando do Oviedo, porque o general encobre lavagem de dinheiro sujo do tráfico de drogas e de armas. Claro que tudo está ligado a Ciudad del Este e que há relação com um grupo chinês lá. Não entendi bem, mas ele mencionou também um chinês que, através de um filipino, financiaria a campanha de Clinton. Confesso que não me recordo dos detalhes. O fato é que há uma informação chinesa também a respeito disso e que um emissário do Clinton procurou Wasmosy e lhe disse que ele tinha seis meses – não sei quando foi o encontro – para fazer essa limpeza, porque o general Lino Oviedo é quem dá cobertura a tudo isso. Também me disse que foi aconselhado pelos americanos a conversar primeiro comigo, porque os Estados Unidos estão muito longe do Paraguai para saber que apoio o Brasil poderia dar. Por isso ele veio aqui. Disse mais, que acredita que amanhã. Quando destituir o general Lino Oviedo, pode levar um tiro do general, pode ser morto ou preso. Que os americanos lhe ofereceram asilo, mas ele se recusa e queria saber como o Brasil responderia a isso. Eu disse logo: “Você é um presidente eleito, terá o meu apoio integral. Agora, que apoio? Como é que você quer isso? Eu não posso intervir militarmente. Perguntei: ‘Posso comunicar ao Exército do Brasil?’. Ele não quer, tem medo de que alguém daqui se comunique com o Oviedo. Wasmosy também me informou que não disse nada aos argentinos porque não confia neles(...)Pelos telegramas d nossa embaixada, a situação do Wasmosy é desesperadora. Ele me confirmou que Oviedo está apoiando agora o Argaña que é inimigo dele dentro do Partido Colorado (...) Claro que pra mim é uma coisa espantosa que um presidente venha me comunicar que vai destituir seu comandante-chefe” (CARDOSO, 2015, p.545).

A preocupação de Cardoso é permeada por Itaipu. Como se sabe, a empresa teceu um cordão umbilical entre os dois países impossível de se romper: “com o Paraguai, temos uma

relação umbilical, via Itaipu” (TOLEDO, 1998, p. 121). No encontro com Cardoso, Wasmosy trouxera um amigo financista que após a conversa dos presidentes expôs a questão do refinanciamento da dívida, ao que Cardoso pede para explicá-la ao Malan e ao Mendonça de Barros, alegando não entender do assunto, muito embora lhe parecera que a proposta havia fundamento. Diante da ameaça de destituição de Wasmosy, FHC decide passar as informações ao general Cardoso e ao general Zenildo. Para ele, a força brasileira diante de tal situação deve ser dissuasória. Entende que o problema advém da política americana de cerceamento do narcotráfico. Mas revela que a preocupação deve levar em consideração Itaipu: “imaginemos que haja um golpe no Paraguai. Já não sei a esta altura de quem é o golpe, porque Wasmosy está muito preocupado com essa aliança do Argaña. O Argaña é contra Itaipu, contra o Brasil, contra o Mercosul, contra tudo. E essa situação pode se tornar extremamente delicada para o Brasil por causa de Itaipu”. (CARDOSO, 2015, p.546).

No dia seguinte, 22 de abril, Wasmosy, às duas e meia da tarde, chama o general Oviedo e lhe pede a renúncia, o qual respondera negativamente, o que se desdobrou em uma situação de rebelião: Oviedo aquartela-se junto a outros oficiais rebelados exigindo a renúncia de Wasmosy, degenerando-se em mais uma tentativa de golpe de Estado pós-redemocratização em que Oviedo configurara figura central. Diante disso, após nota dos Estados Unidos e dos argentinos, o Brasil declara repúdio ao golpe. FHC pede ao general Zenildo para contatar Oviedo, o qual o faz após muito custo. Oviedo blefa ao prometer não fazer nenhuma quartelada, que já estava fazendo, visando a forçar uma saída via *impeachment* para o presidente Wasmosy. FHC conversa com Wasmosy por telefone, passando as informações do que o general Zenildo havia conversado com Oviedo: “Wasmosy custou a entender o que era *impeachment*, talvez porque não haja essa expressão em castelhano. Depois que eu disse que queriam botá-lo para fora, ele me apareceu até aliviado” (CARDOSO, 2015, p.552). Após passar a noite com a família em uma unidade da Marinha dos Estados Unidos e em conversa com os embaixadores americano e brasileiro, desiste de renunciar. FHC recebe a ligação do embaixador Sebastião Rego Barros, dizendo que os americanos queriam que o Brasil fechasse a fronteira com o Paraguai e que desejavam mandar uma missão militar conjunta ao país guarani formada por Brasil, Estados Unidos e Argentina e pelos secretários de Estado desses países, dentro dos termos da OEA. O embaixador brasileiro pondera, então, que antes de uma iniciativa tão delicada, era preciso haver espaço no Mercosul, o que é aceito. Para Cardoso, “Wasmosy tinha razão quando me disse que tinha sido aprazado pelos americanos, para em seis meses se livrar do Oviedo.” (CARDOSO, 2015,

p.554). Ainda assim, FHC afirmava tentar manter uma política própria. “A pressão está vindo dos americanos, só que operacionalmente é o Brasil que tem que atuar, e isso é complicado” (CARDOSO, 2015, p.554). No dia 23 de abril, pela manhã, FHC reúne os ministros militares, o general Cardoso, o embaixador Sebastião e o secretário de Assuntos Estratégicos.

Os ministros militares não estão muito entusiasmados com essa história de se fazer de pronto tudo que os americanos desejam. Nunca quiseram essa posição, nem eu. Além do mais, há uma questão política. Bem ou mal, Oviedo tem contato com os brasileiros e, se houver uma solução política que tenha Argaña é ruim para nós. Então temos um aspecto de interesse nacional, temos a defesa da democracia, temos a pressão dos americanos por causa da questão das drogas, enfim muita coisa junta e misturada. (CARDOSO, 2015, p.554).

Para ele, melhor seria ao Brasil conseguir uma saída para que Wasmosy pudesse governar ainda pelos dois anos de governo pela frente. Dias depois, após a intervenção internacional e a atuação proeminente brasileira, Oviedo é passado à reserva. Além da fragilidade da democracia paraguaia, o fato demonstrara a dependência externa do Estado paraguaio, dada a necessidade de legitimidade constante via reconhecimento internacional, tal como destaca Peter Lambert (2011). A ocasião abriu caminho para a aprovação posterior da chamada Cláusula Democrática do Mercosul, pelo Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, garantindo a obrigatoriedade do estabelecimento da ordem democrática a todos os países membros. Mesmo com a intervenção aberta dos Estados Unidos sob a política interna paraguaia durante o governo Wasmosy (MORA, 2007), visando a controlar o tráfico de drogas e ilícitos transnacionais, é evidente que a postura brasileira, liderada por FHC, buscou a criação de mecanismos efetivos, de modo a trazer o Paraguai à órbita de influência brasileira. Ao mesmo tempo, demonstra a preocupação brasileira de buscar autonomia frente à intervenção estadunidense de maneira multilateral via fortalecimento dos mecanismos institucionais no âmbito do Mercosul e demonstrar liderança na organização do espaço regional.

Contudo, a instabilidade política paraguaia continuaria abalada, com o general Lino Oviedo mais uma vez à frente. Absolvido pelo Tribunal Militar pela tentativa de golpe à Wasmosy, Oviedo vence a convenção do Partido Colorado para candidatura à presidência paraguaia que sucederia Wasmosy, cujo candidato, Luis Maria Argaña, perde. Contudo, Wasmosy insiste em novo julgamento pela Suprema Corte paraguaia, que condena e prende Oviedo, assumindo o vice deste, Raúl Cubas Grau. Entretanto, Oviedo consegue inserir Argaña como vice de Raúl Cubas, dada sua influência sobre a cúpula do Partido Colorado, o

qual, durante a campanha, prometera indultar Oviedo, e o faz. Com a soltura de Oviedo, a Suprema Corte condena o presidente Cubas a prendê-lo novamente, a que Cubas se nega. Contudo, a morte de Wasmosy viria a ser utilizada para pressionar o *impeachment* de Cubas. Em um motel com a amante, Wasmosy sofre um ataque cardíaco e morre. Horas depois, aproveitando-se do incidente, é simulada a morte de Wasmosy a tiros nas ruas de Assunção e Cubas é acusado de tal feito. Com amplo apoio popular, Cubas sofre *impeachment* do Congresso paraguaio, aceitando asilo no Brasil. Oviedo foge para a Argentina e depois também se asila no Brasil. É, pois, a este episódio do país guarani que o presidente brasileiro tenta contornar. Diante das circunstâncias, Cubas recorre desesperadamente ao Brasil. A partir de 25 de março, iniciam-se diversas ligações telefônicas entre os presidentes paraguaio e brasileiro. Diante da ameaça popular e da tensão interna no Paraguai, Cardoso posiciona-se a favor do exílio de Cubas, consciente do poder popular de Oviedo.

Não temos ingerência no Paraguai nem em lugar nenhum. Mas está ficando difícil. Acho que quem tem mesmo força popular é o militar Oviedo e lá tudo feito para evitar que Oviedo assumisse o poder. Agora, de novo, se coloca um dilema. Se derrubarem o Cubas, quem vai assumir o comando? Acho que o Paraguai vai entrar numa fase de muita dificuldade (CARDOSO, 2017, p.133-134).

Oviedo pede a ajuda de Cardoso, dias depois, para suprimento da política paraguaia, com balas de borracha e gás lacrimogênio. Cardoso dá a entender que seria melhor que Cubas saísse do Paraguai:

Fui hábil, repeti que nada compensaria um banho de sangue ou uma guerra civil (...) Ele me disse que ia libertar o Oviedo, que não iria entregá-lo preso aos adversários. Disse também que já se sentia desobrigado com Oviedo, que ele escolheu o ceu caminho e Oviedo o dele, Reiterei minha oferta de asilo. Na segunda-feira passada, dia 29, Cubas pediu asilo, eu mandei dar, e ele veio para o Brasil (CARDOSO, 2017, p. 134).

Raúl Cubas renunciou na tarde de 28 de março de 1999. No dia seguinte, viajou para Florianópolis, onde possuía um apartamento, já como asilado político. Foi substituído na presidência por Luis Ángel González Macchi, presidente do Senado.

Mais à frente, a deposição do presidente Hugo Chávez por um golpe cívico-militar em abril de 2002 também contaria com a participação brasileira na estabilização da democracia no continente.

Em 1999, Cardoso já registrava as pressões oriundas de dirigentes da Organização Democrata-Cristã da América<sup>58</sup>: “vieram me pressionar contra o Chávez, que está tomando conta da Venezuela, querem que o Brasil e o México, principalmente, se oponham. Disseram que a Venezuela vai de mal a pior” (CARDOSO, 2017, p. 298). Na sequência da viagem à Costa Rica, em 2000, Cardoso desembarca na Venezuela, recebido com honras militares pelo presidente Chávez. Em reunião com os representantes do conselho empresarial Brasil-Venezuela, Cardoso e Chávez assinam acordos importantes no âmbito da cooperação energética. A Petrobras e a estatal venezuelana PDVSA assinaram um acordo para a realização de empreendimentos conjuntos e a abertura de escritórios da futura *joint venture* no Rio de Janeiro e em Caracas. O presidente Chávez anunciou que a PDVSA pretendia instalar até 2 mil postos de gasolina no Brasil. Além disso, acordos na área de construção civil venezuelana em parceria com a Odebrecht, que já atuava na construção de uma linha de metrô em Caracas e em obras do sistema venezuelano de produção de gás natural. Em conversa privada no almoço na Casona<sup>59</sup>, Cardoso salienta que o êxito na integração brasileira com a Venezuela dependia de “não se ter atitudes agressivas com os Estados Unidos, senão eles vão ficar desconfiados” (CARDOSO, 2017, p. 514). Transmite a opinião da secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, “de que eles também estão achando que dá para encarar uma atitude não beligerante com a Venezuela” (CARDOSO, 2017, p. 514). Além de agradecer muito, Chávez frisou ao presidente brasileiro a importância do reconhecimento pelo Brasil e Estados Unidos de que as mudanças venezuelanas ocorriam dentro das regras do jogo democrático. Cardoso registra a simpatia e respeito de Chávez a ele durante a visita. Em outra conversa privada em banquete no Círculo Militar, afirma:

Chávez perguntou até onde podemos chegar. Nós podemos chegar ao máximo possível, até onde seja viável, vamos chegar juntos. Não sei qual foi a intenção desse ‘até onde vamos chegar’, mas entendi que era na integração Brasil/Venezuela. Ele me explicou mais uma vez que tem os melhores sentimentos, o que eu acredito. Me parece ter uma certa ingenuidade também, me pediu que eu não me acanhasse de chamá-lo por telefone de chamar a atenção dele sobre alguma coisa que eu achasse que ele estivesse errado. Concordou que era preciso ter realismo e me deu detalhes sobre o que está acontecendo na Venezuela (...) Está muito decepcionado com alguns companheiros que, por causa do poder, vão tomando posições que para ele são incompreensíveis” (CARDOSO, 2017, p.514).

---

<sup>58</sup> Confederação de partidos democrata-cristãos do continente, sediada no México. O PFL, então, acabara de aderir à entidade.

<sup>59</sup> Residência oficial do presidente da Venezuela.

Na ocasião da visita de Cardoso, também é realizada a VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica, em que Cardoso pontua o afeto e simpatia do presidente venezuelano: “Ele discursou, sempre me colocando como mestre, guia, coisas desse tipo, sempre expressando muita simpatia, carinho mesmo pelo Brasil, acho que tudo sincero(...), que sentia meu apoio mesmo quando eu não falava, com o olhar” (CARDOSO, 2017, p. 514). Com relação à figura de Chávez e os desdobramentos sobre o cenário político venezuelano, registra Cardoso:

Ele é muito efusivo, eufórico, não me parece que se debruce sobre a economia, sobre números e, acima de tudo, sobre a coisa financeira, mas sim, sobre as coisas materiais de realização, a geografia, a geopolítica, as estradas, a aproximação com o Brasil. Muito desesperado com a corrupção que existe Venezuela, com a pobreza que existe na Venezuela, tudo isso sincero. Pensei comigo: bom, nesse momento o petróleo está lá em cima, ele pode ainda dar-se ao luxo de não ter ainda uma ação mais eficaz, estão fazendo só eleições, farão a quinta eleição num ano. Agora, se cair o preço do petróleo, o que vai acontecer com a Venezuela? É uma preocupação genuína minha, de quem quer que eles acertem, porque o sistema tradicional da Venezuela se deteriorou, perdeu credibilidade e vigência, e o Chávez é fruto disso. Certamente ele não tem amadurecimento político o suficiente para enfrentar os desafios que vêm pela frente, mas ainda conta com bastante apoio popular. Notei que ele tem uma visão do tipo, digamos, de reformar o Estado, de fazer as coisas andarem. Não tem nenhuma visão do tipo, digamos, cubanista, como alguns pensam; não é isso, o mundo hoje é outro e ele sabe disso. (CARDOSO, 2017, p.515).

No mesmo ano, em 2000, o presidente venezuelano seria agraciado por um jantar de honra em Brasília e, no ano seguinte, os dois presidentes se encontrariam em Cuba. Contudo, a atuação mais importante de Cardoso<sup>60</sup> frente à Venezuela ocorreu em 2002, ao evitar o Golpe de Estado contra Chávez. Diante do crescimento da oposição venezuelana, a atuação de Cardoso fora mais uma vez fundamental na manutenção da estabilidade democrática latino-americana. Não à toa, após retornar ao Palácio Miraflores, Chávez escolhe o presidente brasileiro em especial para dedicar seu primeiro telefonema de agradecimento pela contenção ao Golpe. Com efeito, a manobra diplomática liderada por FHC buscou colocar o bloco latino-americano ao lado de Chávez, na tentativa de neutralizar qualquer interferência e influência dos Estados Unidos de George W. Bush (SIMON, 2013). Isso porque a quartelada que derrubou brevemente o presidente venezuelano ocorreu durante reunião do Grupo Rio, com a

---

<sup>60</sup> Infelizmente, os Diários da Presidência de FHC, até a data de finalização desta Tese, não contaram com a publicação do último volume, correspondente aos anos de 2000-2001. Por isso, a narrativa detalhada do processo de articulação contra o Golpe a Chávez não poderá ser feita de maneira mais aprofundada, como o fizemos no caso do Paraguai, anteriormente.

representação brasileira do chanceler, Celso Lafer, que lidera declaração do Grupo contra qualquer tipo de interrupção da ordem constitucional venezuelana.

Com efeito, a participação brasileira nos dois países, Paraguai e Venezuela, é utilizada por Cardoso como exemplo de que, “sem arrogância e perspicácia, é possível exercer uma liderança construtiva na região, sem se fechar para o mundo” (CARDOSO, 2017, p. 15).

Além de garantir a estabilidade da democracia paraguaia e assegurar os interesses brasileiros em Itaipu, outra questão relevante que envolve o Paraguai é o contrabando de drogas. Em 1995, Cardoso autoriza a Lei do Abate, permitindo a derrubada de aviões em voo, que transportam drogas, sancionada em 1998 por FHC. Embora alguns estudos sugiram que a Lei responde à preocupação estratégica dos militares brasileiros acerca da Segurança na região amazônica (FEITOSA E PINHEIRO, 2012)<sup>61</sup>, pelo relato nos Diários, fica patente que a autorização aos abates por parte de Cardoso justificara-se devido ao contrabando de drogas paraguaio:

Por dia, são dez em média os aviões de contrabando que vem do Paraguai e descem em Minas ou em São Paulo. Desde 87 há rastreamento e ninguém tomou a decisão, que é difícil politicamente de acabar com isso. Vi que os militares tem noção do problema, sabem tudo, sabem que avião é, quem são os proprietários, só esperam uma ordem, e eu vou dar essa ordem” (CARDOSO, 2015, p. 240).

O relacionamento com o Uruguai, em contraposição, aparece como mais estável. Além de admirar o presidente uruguaio, Julio Sanguinetti, Cardoso considerando-o culto, de grande visão e inteligente. Considera os anseios uruguaio do presidente próximos ao dele, seja com relação ao Mercosul, seja com relação à ALCA. Em visita ao país, em maio de 1997, registra que até então fora a viagem presidencial mais cansativa, além de um roteiro turístico bastante extenso, a explosão da crise asiática e as diversas medidas econômicas tomadas pela equipe econômica, de súbito, somadas às diversas conversas ao telefone com a equipe durante a viagem o deixam bastante tenso. Ele, por sua vez, registra a preocupação em não demonstrar tensão e seguir com a visita, pois, o mais importante fora passar a mensagem de que “o Brasil precisa do Mercosul, precisa Do Uruguai e que as medidas tomadas pela área econômica não afetariam o país” (CARDOSO, 2016, p. 181). No início da crise asiática, a preocupação de Cardoso era a de demonstrar ao Uruguai que as medidas econômicas tomadas pelo governo

---

<sup>61</sup> FEITOSA , Gustavo Raposo P. e PINHEIRO, José Augusto O. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. Revista Brasileira de Política Internacional, 2012. Vol. 55, no. 1.

brasileiro não atingiriam as relações comerciais com os países do Mercosul. No entanto, registra que, no íterim em que afirma ao presidente uruguaio tal assertiva, Gustavo Franco toma uma decisão que afeta o Uruguai: a circular 2753, em que o BC limita as operações de câmbio destinadas ao pagamento de importações financiadas por prazos superiores a 360 dias. Cardoso lamenta, pois, estando no Uruguai, “chega um desmentindo a mim, eu desminto aos uruguaios, só que depois não é bem assim, e quem fica mal sou eu” (CARDOSO, 2016).

#### 4.2.1 CUBA

O fim da URSS trouxe à Ilha a necessidade de inserção internacional ativa e, do ponto de vista estratégico, o Brasil configura peça fundamental, haja vista o significado do país no entorno sul-americano. A retomada das relações brasileiras com Cuba passa pelo fim da ditadura militar, de modo que, nos anos noventa, tem-se progressivamente a aproximação entre os dois países, e o Brasil vai assumindo cada vez mais o apoio ao país caribenho. Recebido pelo presidente brasileiro Juscelino Kubistchek pela primeira vez no Brasil, meses após a Revolução Cubana, Fidel Castro passa a ser considerado inimigo declarado do regime militar e, somente após mais de trinta anos, voltaria ao Brasil para a posse de Collor, para a Rio 92 e esteve na posse de FHC. Os anos noventa inauguram, portanto, um momento de retomada das relações bilaterais entre Brasil e Cuba. A Cuba, interessava uma inserção internacional ativa no entorno regional latino-americano após o fim da URSS. As dificuldades oriundas de anos de embargo comercial a Cuba e a tentativa de resistir às dificuldades impostas pelos Estados Unidos revela-se relevante às relações do país caribenho com o Brasil. O caráter geopolítico que o Brasil cumpre na América do Sul e a própria postura estadunidense ao reconhecer o Brasil como potência regional torna o país relevante ao líder cubano, na tentativa de amenizar os efeitos causados pelos anos de embargo à ilha.

Este tópico visa a apresentar a visão de Cardoso com relação à Ilha caribenha e, particularmente, à figura de Fidel Castro. São diversos os registros feitos por Cardoso com relação ao líder cubano, de modo que, em alguns foros internacionais, os discursos de Fidel são os únicos registros do presidente brasileiro, que tece um tom crítico a Castro com relação à forma como ele apreende a política mundial e, especialmente, a resistência à globalização. Com efeito, quando Cardoso conhece o Papa João Paulo II, em março de 1997, primeira visita de Estado de um presidente brasileiro ao Vaticano, Cuba e Fidel Castro ocupam o centro da conversa.

Ele conversou muito sobre Cuba. Não conversei com a imprensa para não dar a impressão de que entramos nesses temas. Curiosamente, teve simpatia pelo Fidel Castro e o achou um homem de fundo cristão; me pareceu uma observação genuína do papa. Aliás, também tenho essa impressão do Fidel Castro a esta altura da vida. A de um homem mais moderado. Não sei se ele terá a capacidade de romper com sua biografia e fazer o que Cuba precisa que ele faça, mas seria muito bom que ele próprio liderasse essa nova etapa pela qual o país tanto anseia – e que vai acontecer –, de mais liberdade e de uma forma menos selvagem de socialismo e de capitalismo. Mas não creio que Fidel tenha capacidade de se ver em outro papel que não o tradicional. Talvez ele seja demasiado estátua para poder aceitar uma mudança não de função, mas de visão de mundo. Achei que o papa aposta [nessa visão] em Cuba. (CARDOSO, 2016, p. 93).

Com efeito, o Papa exerceu papel bastante relevante no encaminhamento da política externa cubana, representando um novo instrumento de interlocução, abrindo diálogo novo com o mundo, tal como destacaram os embaixadores cubanos a Cardoso, durante a visita oficial (CARDOSO, 2017, p. 374).

Na reunião anual da Cúpula Ibero-Americana<sup>62</sup>, por exemplo, registra a forte impressão acerca do caráter anacrônico do pensamento político de Fidel Castro. Em novembro de 1995, por exemplo, registra que Fidel Castro, embora amável e gentil, não mudara nada com relação a Cuba: “não aceita a menor mudança, está convencido de que é assim mesmo e, por outro lado, é o herói de Cuba, o que é verdadeiro” (Diário 1, p. ??). Na reunião posterior, em novembro de 1996, em contrapartida à falta de novidades no encontro, destaca que o mais interessante, novamente, fora Fidel: “ele não muda de ponto de vista, nem eu pedi que mudasse, mas fez um discursos bastante repetitivo, antiquado, como se educação, saúde, dívida externa, ajustamento, estivessem piorando no mundo” (Diário 1, p. 822).

Na relação entre os dois líderes políticos registrados nos Diários da Presidência, chama a atenção o pedido pessoal feito pessoalmente por Fidel para que FHC conversasse com Clinton acerca do embargo aéreo dos Estados Unidos à ilha. Interessante notar que, na mesma conversa, agradece a Cardoso a postura brasileira de não se colocar como “padrinho” cubano junto aos Estados Unidos (CARDOSO, 2015). A postura de Fidel é elogiada por Cardoso, em março de 1997, quando se irrita com deputados à esquerda que resolvem reclamar a Cardoso a importância de mediar a participação de Cuba da III Conferência

---

<sup>62</sup> A I Cúpula Ibero-Americana de chefes de Estado e de Governo reuniu-se em 1991, consagrando em sua Declaração Final o reconhecimento de um espaço comum ibero-americano de concertação política e de cooperação.

Ministerial dos 34 países participantes da I Cúpula das Américas<sup>63</sup>, em Belo Horizonte. Aponta o engano de tal atitude: “vocês estão enganados. A reunião de Belo Horizonte é para um acordo hemisférico, zona de livre comércio. Cuba não quer estar nisso; eles caíram nas nuvens” (CARDOSO, 2016, p. 120). Também ressalta que nem mesmo o chanceler cubano mencionara a questão, evidenciando, segundo Cardoso, o desfoque da esquerda brasileira.

Eu disse com clareza: vocês estão desfocados. Estou desenvolvendo uma política inteligente de adaptação às novas circunstância do mundo, mas soberana, tentando defender nossos interesses, e vocês ficam cuidando de programas que não existem. Eu sei o que Cuba quer’. Não disse o que é, Cuba quer linha aérea ligando a ilha com Miami, só isso. Fidel Castro pediu que eu falasse com Clinton sobre novas linhas aéreas e agradeceu que o Brasil não vive se propondo a ser ‘padrinho’ da causa cubana junto aos Estados Unidos. ‘Ele não quer intermediários, nem o Brasil nem outros, vocês ficam aí fazendo de conta que o Brasil se nega a ser intermediário, quando isso não é verdade” (CARDOSO, 2015, p. 120).

Em junho de 1997, recebe o vice-presidente cubano Carlos Lage, que traz mensagem de Fidel Castro, alegando que os americanos estão apertando ainda mais Cuba. O que não é a posição do Brasil, segundo Cardoso. Em março de 1997, recebe o chanceler de Cuba, Roberto Robaina, agradecendo os alimentos que o Brasil doou à ilha por conta do furacão Lili, que castigou Cuba em outubro de 1996, deixando milhares de desabrigados e devastando plantações. O chanceler se ofereceu para pagar pelos alimentos e Fidel Castro mandou quarenta quilos de queijo de presente a Cardoso. Na ocasião da vista, Cardoso destaca que nunca ouvira um funcionário de Cuba dizer que o “mundo mudou e que Cuba vai ter que se adaptar” (CARDOSO, 2016, p.119).

Finalmente, em novembro de 1999, Cardoso realiza a primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro a Cuba, em razão da Cúpula Ibero-Americana. As conversas individuais com Fidel e o relato entre os bastidores da reunião entre os chefes de Estado chamam a atenção. Segundo FHC, a questão central para Fidel são os Estados Unidos, “que o cercam, e o mundo todo dominado pelos americanos. Muita expectativa quanto ao Brasil como contrapeso nisso e um sentimento meio azedo com o México” (CARDOSO, 2017, p. 374).

---

<sup>63</sup> A I Cúpula das Américas ocorreu em 1994, em Miami, e lançou o projeto da ALCA.

**IMAGEM 3:** Fidel Castro e o presidente Fernando Henrique Cardoso, durante Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia, em 28 de junho de 1999, que aconteceu no Rio de Janeiro.

**FONTE:** El País.



A insatisfação com o México e, particularmente, com o presidente Ernesto Zedillo se justificava pelo excesso de abertura aos interesses dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a aposta no papel do Brasil “como contrapeso” à intransigência norte-americana, deflagrada na prática com o pedido de conversa de Fidel à FHC acerca do embargo aéreo norte-americano com o presidente Clinton (CARDOSO, 2015). Dessa primeira conversa com Fidel, Cardoso conclui que: “No fundo, toda a lógica de Fidel está baseada em dois princípios, parece-me: um é o antiamericanismo e o caminho independente de Cuba, a honra das nações; o outro, a dignidade e igualdade das pessoas, equidade” (CARDOSO, 2016, p. 374).

Na visita, Cardoso recebe diversos ministros, dentre os quais o ministro do Açúcar, Ulises Rosales, interessado em possibilidades de parceria na extração de Petróleo em Cuba: “fascinado com o nosso desenvolvimento tecnológico, com a técnica de petróleo em águas profundas, disse que de toda a maneira tínhamos de avançar juntos, mostrou os mapas (...) e vamos explorar petróleo em Cuba” (CARDOSO, 2017, p. 376).

Após a Cúpula e as formalidades, Cardoso considera “aí sim interessantes” as conversas privadas durante o almoço em um clube à beira mar fora de Havana, com duração de mais de quatro horas, regado a “vinho Vega da Sicília da melhor qualidade”. Fidel “falando muito, muito mesmo, acho que bebeu um pouco demais, começou uma discussão acalorada” (CARDOSO, 2017, p. 377). “Zedilo apertando-o sobre o futuro de Cuba e a necessidade de abertura (...) e o Guterres, que acho um dos melhores líderes do mundo contemporâneo fez uma exposição muito boa ao Fidel, afinal o que Fidel vai fazer?” (CARDOSO, 2017, p. 377). Cardoso argumenta a Fidel no sentido das necessidades de mudança e abertura, mas que diante do desafio de mudanças, seja lá o caminho tomado por

Cuba, teria o apoio brasileiro: “Não quero dizer qual caminho, qualquer que seja o Brasil vai apoiar Cuba (...) estamos querendo lhe dizer que o momento talvez, tenha chegado para que você se sinta mais próximo e possa permitir algumas mudanças em Cuba” (CARDOSO, 2017, p. 378). Ainda assim, entende que Fidel é incapaz de permitir mudanças, devido à fidelidade com os ideias socialistas: “É contra o capitalismo, acredita na crise do sistema,(...), por isso tem aproximação com o Brasil, acha que pode ter uma crise no sistema e que o Brasil não é tão integrado a ele quanto o México, por exemplo” (CARDOSO, 2017, p. 378).

A preocupação de Cardoso com o México aparece pela postura mexicana de oposição às políticas comerciais brasileiras. Na Cúpula Ibero-Americana, em 1996, reclama da posição muito dura do México, “atacando em todos os foros o Brasil, sobretudo na OMC em relação às cotas de automóveis [com a Argentina]” (CARDOSO, 2015). O incômodo com uma suposta liderança brasileira transparece seja pelas reivindicações contra o Brasil nas políticas comerciais, seja pela recusa em apoiar o Brasil na cadeira no CSONU. Em conversa com o presidente mexicano, Ernesto Zedillo, em reunião do Grupo do Rio, em 1997, destaca que líder mexicano apresentara três questões: a primeira, contrariando a posição que o México sempre teve, de se negar a querer uma cadeira no CSONU. Zedillo declara a Cardoso que defendia o rodízio da Cadeira, justificado pela posição argentina. A segunda referia-se à manutenção das vantagens mexicanas na Aladi; e, por fim, o apoio ao Brasil contra a Alca, mesmo que por razões diferentes. Zedillo sugere a Cardoso “não tomar uma decisão já sobre o acordo, ir levando, quanto mais tarde melhor. Melhor para o México, porque se ele já está no Nafta e já tem as preferencias, evitam concorrência” (CARDOSO, 2016, p. 298) Além de ser melhor ao Brasil, pois o país ganharia tempo preparando-se para a competição. Esta última questão é declarada como positiva pelo presidente brasileiro.

#### **4.2.2 O Brasil na resolução do litígio entre Peru e Equador**

A atuação do Brasil na resolução do litígio fronteiriço de quase dois séculos entre Peru e Equador demonstrou o esforço brasileiro de conduzir a liderança brasileira, nos termos de capacidade de organização do espaço sul-americano. Após anos de conflitos, o processo de apaziguar tal situação contou com a participação direta de Cardoso. O conflito armado deflagrado em janeiro de 1995 tendo como ponto de litígio a fronteira em torno do rio Cenepa teve como mediador o governo brasileiro, que também cria mecanismos de fiscalização após

o acordo. Os presidentes equatoriano e peruano recorreram a Cardoso diretamente durante o processo, que na maioria das vezes apenas se dispunha o somente ouvir.

Cardoso apoiava a sugestão de Alárcon, de construir um parque binacional na região reivindicada pelos países. Contudo, a resistência de Fujimori é constante diante das propostas equatorianas.

Estamos nessa negociação importante de acordo de paz. A conversa entre nós três foi excelente, eu mais ouvi. O Alárcon fez uma proposta concreta que não consta nem constará de acordos, porque depende do Fujimori aceitar. Ele [Alárcon] quer que seja formalizada toda a fronteira, temos um pedacinho dela, onde seria feito um parque binacional. Mas ele garante toda a fronteira, portanto dá grandes ganhos de tranquilidade ao Peru. O Fujimori é frio e bom negociador. Mauad entusiasmado, inteligente, colocou as cartas na mesa. Eu, sem me manifestar, fiquei ao lado do Alarcón, mas sei que vai ser difícil fazer com que Fujimori aceite ceder um pedacinho de terra na qual haveria dupla soberania, seria binacional “(CARDOSO, 2016, p. 596).

Em agosto de 1998 registra o “regateio grande” em torno da negociação e revela ter sido “ graças a nossa pressão [do Brasil], da qual Fujimori se beneficiou que conseguiu o acordo (...) Acordo que não é de desmilitarização, mas que cria uma área sob observação da Momep<sup>64</sup> (CARDOSO, 2016). Cumpre destacar acusações em torno de que durante o processo negociador, o governo brasileiro estaria privilegiando os interesses equatorianos, ainda assim, o acordo é finalizado<sup>65</sup>. Finalmente, em outubro de 1998 Peru e Equador assinam o acordo de Paz ratificado por ambos os congressos de cada país.

Diante do papel brasileiro nas diversas resoluções dos conflitos Sul-Americanos, o Brasil busca assegurar a liderança regional, utilizando-a como forma de legitimidade em uma inserção internacional mais proeminente, ao mesmo tempo em que visava a conter qualquer ameaça de hegemonia hemisférica no cone Sul-Americano. Nesse sentido, o aprofundamento da integração regional via Mercosul é central.

---

<sup>64</sup> Missão de observadores militares Equador-Peru, criada em março de 1995, pelos quatro países garantes do processos de paz: Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos.

<sup>65</sup> Em meio ao encontro com os presidentes equatoriano e peruano, às vésperas da reunião que selaria o acordo final, em 1998, Cardoso recebe bilhete dizendo que um documento que o Itamaraty havia enviado a ele, secreto, havia vazado à imprensa. O texto sugeria a criação do parque ecológico internacional na área disputada e afirmava que tal projeto atenderia “ao desejo equatoriano de camuflar a soberania peruana na zona”. Nos diários, relata Cardoso, que o documento avaliava mal o Peru, colocando-o em maus lençóis e opinava que o Equador deveria camuflar a perda de soberania, concluindo: “um desastre absoluto”. (CARDOSO, 2016).

Com a intensificação das crises internacionais e a pressão dos Estados Unidos em torno da ALCA, Cardoso investe no aprofundamento da integração regional, dada a concepção da regionalização como resistência às tendências homogeneizantes da globalização. Neste sentido, convoca a I Cúpula Sul-Americana, realizada em Brasília em 2000, em que relança a ideia apresentada por Itamar Franco em 1993 em que esteve à frente da Casa Rio Branco. Em associação com os países da Comunidade Andina, a ALCSA ao mesmo tempo exemplifica a tentativa brasileira de contraponto as intenções hegemônicas estadunidense no hemisfério Sul-Americano (VIZENTINI, 2005; CERVO, 2002), ao mesmo tempo em que aponta para a necessidade de fortalecimento da liderança brasileira regional, no sentido de organizar o espaço, no mesmo sentido que defenderia Celso Amorim<sup>66</sup>, durante o governo Lula.

#### 4.2.1 A relação com os Estados Unidos

O final da Guerra Fria demarca um ponto de inflexão nas relações com os Estados Unidos, na concepção de Cardoso. Se durante o período de tensão bipolar o relacionamento entre os dois países era mediado por divergências sobre o encaminhamento de questões internacionais, a dissolução da tensão remove estes constrangimentos, criando novas possibilidades de aprofundamento das relações bilaterais e de integração hemisférica (CARDOSO, 1995b), graças ao compartilhamento de valores em torno da defesa da democracia e a defesa do livre-mercado, além da identidade geográfica, isto é, países de extensa dimensão continental e amplo litoral. De modo que, para Cardoso, qualquer projeto de integração hemisférica passa necessariamente pelo crivo dos dois países. Em diversos discursos, Cardoso reafirma o compromisso brasileiro com a Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, que reafirmava os compromissos do Consenso de Washington: “O Brasil está firmemente comprometido com as metas de Miami” (CARDOSO, 1995b).

Seguindo a abertura comercial iniciada no governo Collor e continuadas por Itamar, com Cardoso à frente da pasta da Fazenda, a manutenção da abertura comercial constituiu um

---

<sup>66</sup> A liderança positiva apregoada pelo então chanceler Celso Amorim durante o governo Lula refere-se a criar oportunidades aos vizinhos brasileiros para que acessem o mercado brasileiro com vistas ao desenvolvimento conjunto da região; organizar o espaço Sul-americano e atuar na mediação de resolução de conflitos: “As vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se as nossas atitudes, de respeito ao direito internacional. Da busca de solução pacífica de controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-las. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada” (AMORIM, *apud*, MENEZES, 2010).

compromisso ressaltado constantemente por Cardoso, defendido constantemente em conferências junto a grupos empresariais norte-americanos. A relação bastante próxima e de grande estima do presidente brasileiro com o presidente democrata, Bill Clinton, contribuiu para a boa relação entre os dois países e fora determinante para a concessão do empréstimo de mais de 40 bilhões de dólares liberados pelas instituições financeiras internacionais após a crise asiática no final de 1998.

Os Estados Unidos, até o segundo ano do mandato do presidente Clinton, no final de 1994, acompanhava a um crescimento econômico estrondoso marcado pelo dinamismo de setores de alta tecnologia, confirmando-se como superpotência incontestável (CRUZ, 2010, p.7). Contudo, a crise mexicana decorrente da fuga de bilhões de dólares no país vizinho, prenunciava o início de uma fase turbulenta na economia mundial e o início de uma contração da economia norte-americana, conforme assevera Velasco Cruz,

a crise foi domada com a ajuda de um pacote financeiro de algumas dezenas de bilhões de dólares, preparado às pressas pelas autoridades americanas. Como o secretário de Tesouro, Robert Rubin, relataria mais tarde em suas memórias sobre o período, elas percebiam que em jogo no desmanche do peso mexicano não estava apenas em jogo o futuro do México, mas do projeto de globalização que constituía o eixo da política econômica internacional dos Estados Unidos (CRUZ, 2010, p.7).

As relações competitivas entre o Brasil e os Estados Unidos foram determinadas por fatores históricos e geográficos, na medida em que ambos se tornaram duas enormes massas de terra, com grandes contingentes populacionais e, apesar da assimetria, as duas maiores economias do hemisfério (BANDEIRA, 2010). A importância da relação do Brasil com a grande potência hemisférica é de tal maneira relevante que a historiografia das relações internacionais do Brasil classifica as grandes linhas de política externa brasileira a partir do alinhamento com os Estados Unidos, através do paradigma universalista e autonomista (LIMA, 1994) ou do *americanismo pragmático e ideológico*, denominado por Letícia Pinheiro (2004). Por sua vez, o fim da Guerra-Fria iniciou um intenso debate interno nos Estados Unidos acerca de sua política externa. De modo geral, opta-se pela manutenção da ordem liberal e democrática criada pelo país no pós-Guerra. Embora a manutenção desta ordem e a concentração de recursos de poder colocavam o país como potência hegemônica, constatou-se que a longo prazo, essa posição não poderia ser mantida, de modo que de 1993 a 1999 e com a contração da economia norte-americana, o debate entra em um momento de administrar e preparar o recuo da hegemonia (PECEQUILO, 2011, p. 273). É, pois, neste contexto que a proposta da ALCA é apresentada pelos Estados Unidos em 1994 durante a

Cúpula das Américas, em Miami. A ideia de integrar o continente em uma área de livre-comércio e absorver o mercado brasileiro aguçou a contenda que envolveu a questão. Com efeito, o PIB brasileiro em 2002 em torno de US\$ 1, 8 trilhão representava quase o dobro do PIB dos demais países hemisféricos, com exceção dos integrantes do NAFTA (BANDEIRA, 2010). A posição negativa do Brasil em relação ao projeto fora determinante para inviabilizá-lo, de modo que a chancelaria brasileira soube habilmente orquestrar as negociações em torno do tema de modo a postergar a efetivação do projeto de integração hemisférica, visando a proteger sobretudo os interesses industriais brasileiros, como demonstram diversas passagens dos Diários da Presidência. Para Cardoso, a relação estratégica com a grande potência deveria passar pela defesa dos interesses nacionais, como registra nos Diários, no contexto de dificuldades pontuais na organização da visita de Bill Clinton, no final de 1997:

Estamos tratando a visita do Clinton com pruridos nacionais, esquecendo que a nossa luta é estratégica, de longo prazo. Temos que ver os interesses nacionais, temos que discutir com eles com firmeza para que não nos engulam na Alca, mas esse tipo de atitude não ajuda, apenas vai mostrar irritação – o que aliás é compreensível, porque a atitude americana é mesmo insolente. Certamente o Clinton não é sabedor disso. Falei com o Luiz Felipe ontem, para que ele avisasse ao embaixador americano que as dificuldades estão aumentando [...] Temos sérios embates com os americanos. Não se trata, contudo, de saber se o Clinton vem com mais ou menos segurança, se o pessoal dele é mais ou menos grosseiro; o que importa são os nossos interesses efetivos na questão do Mercosul e da Alca. Estou manobrando de maneira competente, me parece, hábil, e levando a melhor [...] Nossa elite está sempre pronta a entrar num falso conflito. O verdadeiro conflito existe, choques de interesses reais entre o Brasil e os Estados Unidos. Talvez sejam até grosseiros com o Clinton, desnecessariamente. A culpa é de quem? Dos americanos, porque eles são mestres em enfiar os pés pelas mãos na Diplomacia (CARDOSO, 2016, p. 351-352, grifos nossos).

Os interesses nacionais do Brasil em torno da Alca pautava-se na abertura do mercado norte-americano, como assevera Vigevani e Mariano (2005) “enquanto a posição norte-americana pauta-se pela tentativa de inclusão de temas como serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, a posição brasileira no comércio agrícola e acesso a mercados e busca dificultar os temas de maior interesse dos EUA, que fazem o mesmo em relação ao Brasil. Ainda assim, a postura da chancelaria brasileira fora crucial para obstruir o andamento das negociações em torno do tema, que com os ataques de 11 de Setembro e a Doutrina Bush enfraquecem mais ainda o projeto econômico em prol de uma agenda global de segurança contra o terrorismo. Diante da nova agenda de segurança internacional, Cardoso volta-se à intensificação dos processos de integração regional com a

Cúpula Sul-Americana em Brasília, lançando a ideia da ALCSA na tentativa de liderar o fortalecimento dos laços regionais sul-Americanos

As análises subsequentes focam nas relações entre os dois países a partir do prisma da segurança e defesa nacional e da política comercial, especialmente a ALCA, destacando-se as intenções de barganha de Cardoso em assinar os diversos Tratados de pacificação do regime internacional, assim como a tensão decorrente do escândalo deflagrado durante a implantação do Projeto Sivam, que envolveu a espionagem de agentes do CIA junto à Política Federal Brasileira.

#### **4.2.3.1 Segurança e defesa nacional**

O estreitamento das relações com Estados Unidos como parceiro preferencial é demarcada pela resolução da agenda internacional com este país e as assinaturas de Tratados referentes à renúncia de qualquer tipo de arsenal bélico-nuclear: o Tratado de Não-Proliferação Nuclear; o Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis e a renúncia ao Grupo de Supridores Nucleares. Coerente com o tradicional discurso pacifista da política externa brasileiras, Cardoso aproveita para limpar a agenda com os Estados Unidos fortalecendo as relações bilaterais e ao mesmo tempo, deprimindo o papel das forças armadas, já que passou a acomodar as políticas de segurança e defesa nacional em uma ótica kantiana-grottiana. Segundo Cervo (2005), “ao separar os dois campos estratégicos, o que nunca fizeram as grandes potências, distanciou-se do realismo e embarcou na utopia” (CERVO, 2002), desqualificando a força pela persuasão, a política externa cardosiana aplica a mesma visão multilateralista do âmbito econômico às questões de segurança nacional. Com efeito, afirma este autor que o Brasil esteve envolvido desde o fim da Guerra Fria em uma concepção de segurança multilateralizada, baseado na ideia de que a ação multilateral dos Estados deveria induzir o ordenamento mundial da segurança mediante medidas de confiança de alcance global (CERVO, 2008).

A leitura dos Diários revela que Cardoso buscara barganhar a assinatura do MTCR (Missile Technology Control Regime) em troca do apoio norte-americano da cadeira permanente do Brasil no CSONU, ao menos no início de seu mandato. Em abril de 1995, ao organizar a viagem aos Estados Unidos, Cardoso reúne todos os ministros militares, pois,

diante da pressão estadunidense em razão da importação de materiais sensíveis para a fabricação de mísseis, da Rússia, essa questão deveria ser discutida. Cardoso alega que a Aeronáutica brasileira já estava em andamento com o projeto de fabricação dos mísseis e daí a dificuldade em interromper o projeto no meio do processo: “Dissemos mais de uma vez que queríamos entrar no MTCR, que é o tratado que controla os mísseis, mas a Aeronáutica está disposta a fazer esse míssil e é difícil, nessa altura, com quase tudo pronto, paralisar” (CARDOSO, 2015, p. 117). Além de todos os ministros militares, estavam presentes também Ronaldo Sanderberg e Luiz Felipe Lampreia, diante dos quais Cardoso levanta a seguinte questão: “Eu vou me encontrar com o Clinton; e se o Clinton me propõe a entrada do Brasil para o Conselho de Segurança a troco do Tratado de Não Proliferação [de armas nucleares] e do MTCR?. A resposta dos militares fora de “grande perplexidade”, porém o presidente brasileiro parece tentar seduzir os ministros com a possibilidade de entrada no conselho de Segurança, pois, como registra: “Na verdade, eles querem entrar para o Conselho de Segurança, mas preferem que o Brasil não assinem tratado nenhum, o que, claro, é difícil. Acho que há uma certa abertura, porque se animaram bastante com a entrada no Conselho” (CARDOSO, 2015, p. 117). Para Cardoso, importava a autonomia tecnológica e, ao contrário dos militares, preferia não produzir mísseis de guerra. Não à toa, após conversa com Lampreia, em julho de 1995, acerta a declaração que faria à imprensa sobre mísseis brasileiros e conclui: “Teremos autonomia tecnológica, mas vamos nos comprometer a não fazer mísseis de guerra. Essa área militar também está entrando nos eixos” (CARDOSO, 2015, p. 183).

Outro ponto discutido na reunião, com reação distinta dos militares refere-se à Conferência de Defesa Hemisférica, no âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, em julho de 1995 em Williamsburg, nos EUA. Apenas o Ministro da Marinha opôs-se a Cardoso, pois acreditava que a marinha argentina e a chilena se aproximaram muito da brasileira e que os americanos estarão sempre na posição de não aceitar o Brasil: “Talvez tenha sido das poucas em que os militares brasileiros, junto com o Itamaraty, discutiram com o presidente da República os rumos da política internacional e da política militar propriamente dita”. (CARDOSO, 2015, p. 117-118). Cardoso demonstra sempre muito receio em não contar com o apoio dos militares nas questões de segurança e defesa nacional, e já no início de seu mandato pensa na necessidade de criação do Ministério da Defesa. Em conversa com o general Cardoso, este o alerta que as Forças Armadas precisavam de melhorias nos salários e equipamentos. O que preocupa Cardoso é uma suposta impressão da parte das Forças

Armadas de que existiria certa conspiração do governo contra este setor. Para ele “se tivesse um ministério da Defesa seria mais fácil (...) temos que ter uma visão das Forças Armadas mais ágeis e, portanto, mais bem equipadas”. (CARDOSO, 2015, p.173).

Finalmente, na primeira visita de FHC aos Estados Unidos, em maio de 1995, após ser recebido em um clima caloroso e almoçar em um clube com empresários e, no dia seguinte tomar café da manhã com Kissinger, o qual inclusive elogia os caminhos positivos do Plano Real<sup>67</sup>, Cardoso é recepcionado na Casa Branca.

**IMAGEM 2:** O presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, a primeira-dama norte-americana, Hillary Clinton, o presidente americano Bill Clinton e a primeira-dama brasileira Ruth Cardoso participam de jantar de gala na Casa Branca durante visita de Estado, em 1995.



**Fonte:** UOL

Em conversa íntima com Clinton, surpreende-se com “o jeito amistoso do presidente”, que reclinou a cabeça para perguntar a ele: “o que posso fazer para te ajudar, para ajudar o Brasil? O que nós podemos fazer juntos?”, a que Cardoso responde:

Mencionei-lhe o Conselho de Segurança, que era um modo de o Brasil ter uma participação maior e também de os militares se sentirem desempenhando um papel mais consistente, o que igualmente fortaleceria a democracia, e falei da questão do sistema financeiro internacional. (CARDOSO, 2015, p. 123)

<sup>67</sup> Cardoso relata que recebeu Kissinger, meses antes, em agosto de 1995 em seu gabinete e conversaram sobre literatura e estadistas. Destaca o elogio do diplomata estadunidense: “Kissinger fez considerações sobre os chefes de Estado do mundo contemporâneo, disse que eu era uma exceção, um dos que tinha base cultural, e que eu ainda conseguia ler (...) Disse que nos Estados Unidos ninguém tem este talento [de Mitterrand], nem o Reagan, muito menos o Clinton”. (CARDOSO, 2015, p.241).

O temor dos norte-americanos situava-se na desconfiança de que o programa brasileiro de foguetes especiais e a base espacial de Alcântara (MA) fossem usados para o desenvolvimento de mísseis balísticos. Cardoso utiliza-se disso para barganhar a cadeira permanente no Conselho de Segurança, e, demonstra confiança de que a assinatura do MTCR daria ao Brasil o apoio dos EUA neste sentido:

No avião conversei com Lampreia sobre o encontro que ele teve com [Thomas] Maclarty, o enviado especial do Clinton, e com [Nelson] Talbott, o subsecretário de Estado americano. Dá a impressão, pelo relatório que está no Itamaraty e que eu li, que nessa conversa os americanos estariam dispostos a abrir uma brecha para nós na questão relativa ao Conselho de Segurança. Isso é muito importante e, como já relatei aqui, o que deve facilitar é o fato de termos tomado a decisão de regularizar o MTCR, que é fundamental na questão dos mísseis (...) o Lampreia pretende chamar amanhã o embaixador americano para a troca de notas relativas ao material que importamos das regiões que não são inscritas dentro do MTCR. Assim se abre uma perspectiva imensa não só para importarmos legalmente como para utilizarmos melhor a base de Alcântara” (CARDOSO, 2015, p.171).

A preocupação com o sistema financeiro internacional é também uma das grandes tônicas que preocupa Cardoso, tal como destacou na resposta a Clinton. Porém, a viagem assegura-o acerca da conquista de uma posição confiável junto ao FMI, uma vez que o diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, pede a ele para falar com Clinton para receber-lhe pessoalmente, diante disso vangloria-se o presidente brasileiro: “Camdessus pediu um favor a mim e não eu a ele”.

Em relação ao MTCR, em julho 1995, Cardoso recebe documento secreto dos Estados Unidos em que os americanos propunham patrocinar a entrada do Brasil no MTCR. A percepção de Cardoso é extremamente positiva: “um avanço colossal [...] prova enorme de maturidade” (CARDOSO, 2015, p.165). Concorde em repassar com exatidão as informações sobre as importações feitas da Índia e da Rússia, sem fins bélicos mas apenas de tecnologias. Na prática, acreditava que a adesão ao acordo “muda praticamente o status do país no que se refere ao lançamento de satélites e nos põe num caminho muito mais organizado dentro do sistema internacional de controle de foguetes que podem ter dupla utilização” (CARDOSO, 2015, p.165), de modo que em 6 de julho, após falar com o ministro Gandra e Luiz Felipe Lampreia, declara acertada a questão dos mísseis (MTCR) e combina a troca de notas entre os governos americano e brasileiro, de modo que “Esse tema fica resolvido” (CARDOSO, 2015, p.171).

Ao retornar aos Estados Unidos em outubro do mesmo ano, reitera a satisfação diante de diversos resultados positivos:

Êxito absoluto. Trinta presidentes, mais ou menos, me pediram audiência. Concedi a uns doze. O mais interessante foi o Clinton(...)Por iniciativa do Celso Amorim, demos a ele o livro do Edward Stettinius, que era o secretário de Estado do Roosevelt no fim da guerra. Roosevelt queria que o Brasil entrasse no CS. Quem não deixou foram os russos e também os ingleses, que tinham medo de que fossemos massa de manobra dos americanos. O Clinton achou muito engraçado, muito espirituoso, o fato de entregarmos nossa demanda dessa maneira assim indireta (...) a embaixadora junto a ONU, Madeleine Albright, gostou muito, deu até um beijo no Celso Amorim pela ideia (...) Enfim, a relação com os Estados Unidos, que maravilha! (CARDOSO, 2015, p.281).

O presidente brasileiro destaca em suas memórias a percepção dos diversos chefes de Estado com quem se encontrara. O primeiro-ministro russo, Boris Iéltsin, por exemplo, considera-o “figura interessante mas estabana, o que ele quer mesmo é fazer um projeto conjunto de desenvolvimento científico e tecnológico conosco, diz que vem ao Brasil” (CARDOSO, 2015, p. 182). Já o presidente francês, Jacques Chirac, “causou boa impressão parecendo querer retomar relações com o Brasil” (CARDOSO, 2015, p. 182). Além de ganhar um prêmio de estadista do ano de um grupo ecumênico formado basicamente de judeus, com a presença de Paul Volcker, David Rockefeller, Henry Kissinger - que o saúda como líder, recebe uma “notinha” de Clinton: “dizendo que eu era um líder luminoso, exemplo para o mundo, enfim, maravilha. Parece que, no plano externo, as coisas continuam desse jeito” (CARDOSO, 2015, p.282). E acrescenta: “Parece que é moda retomar relações com o Brasil (...) Parece que lá fora estamos de fato nadando de braçadas, desde que não nos iludamos com isso, que é assim como vaivém, temos que continuar trabalhando é aqui dentro” (CARDOSO, 2015, p. 282).

A assinatura do TNP em 1996 também fora utilizada por Cardoso com interesses de reciprocidade. Durante a cúpula da ONU em setembro, Cardoso conversa com o representante de Clinton, o qual o felicita pela assinatura. Cardoso reforça que isso precisa gerar reciprocidade, que houvesse um tratamento melhor para o Brasil tanto na área nuclear pacífica quanto na espacial. Antes já havia falado por telefone com Clinton, reitera então a ideia já exposta e apoiada pelo presidente dos Estados Unidos de que o Brasil tivesse um observador, um “Shepherd” permanente para fazer o contraponto ao Shepherd americano, para ter informações conferência G8 que se reuniria em Londres. Além de McCarty concordar, elogia FHC pela mediação no impasse fronteiro entre Equador e Peru na questão fronteira e na

questão paraguaia, em 1996. (CARDOSO, 2015, p. 831). A assinatura contou com o consenso do alto escalão dos militares, do Ministro da Justiça, Nelson Jobim e da Casa Civil, Clóvis Carvalho. Cardoso registra que a única oposição fora apenas de Sardenberg, da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Para ele, os americanos não estariam reconhecendo devidamente o Programa Espacial e Nuclear brasileiro, voltado a fins pacíficos e por isso, o Brasil deveria demonstrar tal incômodo. Além disso, o principal problema para ele seria a Câmara interpretar mal a posição do governo brasileiro, como submissão a interesses estrangeiros. Distintamente, Lampreia acredita ser o TNP “carta gasta já desde 1968”, devido a assinatura do Tratado de Tlatelolco, e a proscricção de armas nucleares adjacente a tal tratado. Daí que Cardoso e Lampreia defendem ser a assinatura do TNP apenas uma questão simbólica. Para Cardoso,

Não há submissão nenhuma, ninguém nem fala de TNP mais, porque de fato 180 e poucos países já assinaram o Tratado. Ele deixou de ser um tratado temporário, é um compromisso eterno, e o Brasil não está vocacionado para as questões bélicas da área nuclear, aliás proibidas pela Constituição. Existe realmente um aspecto discriminatório nesse TNP. Qual é? É aquele que ele fala apenas vagamente que as nações armadas atômicamente devem se desarmar. Na prática, esses cinco países [que possuem armas nucleares] não são alcançados pelas cláusulas efetivas do acordo. No entanto, hoje só quatro ou cinco países não assinaram o acordo. Cuba, não sei se Irã, seguramente e a Índia, seguramente o Paquistão e talvez a Líbia. O fato é que são países que querem visivelmente fazer arma atômica, e o Brasil é o único que, não querendo, com certeza, não assinou o Tratado (CARDOSO, 2016, p.210).

Do ponto de vista regional, portanto, a partir de 1994 o Tratado de Tlatelolco passa a vigorar pela ratificação pelo congresso brasileiro. Mais a frente, a criação de uma agência bilateral de energia nuclear pacífica entre Brasil e Argentina, em 2001, selam o projeto brasileiro de construção de uma zona de paz sul-americana, garantindo o fim da corrida armamentista entre Brasil e Argentina e fortalecendo a cooperação entre os dois países. Tal como ressalta Miyamoto (2000, p. 126), o Brasil vê na interdependência e na cooperação presentes no sistema internacional pós Guerra-Fria novos parâmetros à sua inserção internacional, de modo que a Argentina torna-se estratégica neste sentido. O Sistema Comum de Contabilidade e Controle criado em 1990; o Acordo para uso exclusivo Pacífico de energia Nuclear de 1991; o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, a Agência Brasileira de Contabilidade de Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica também de 1991, além da assinatura do Tratado de Assunção em 1991 que inaugura o Mercosul, representaram marcos importantes de resfriamento das tensões entre os dois países, sobretudo a partir do processo de redemocratização pelo qual Brasil e Argentina

passaram neste período.(CERVO, 2008). Ademais, a mudança no relacionamento entre estes dois países deslocou o foco estratégico da segurança do Brasil nas fronteiras do sul para a região amazônica (MIYAMOTO, 2010, p. 451).

Finalmente, em novembro de 1997, é anunciada a Política de Defesa Nacional (Decreto n. 5.484). O documento teve como objetivo estabelecer objetivos e parâmetros para o preparo e o emprego de capacitação nacional no âmbito da defesa. Chama a atenção a apresentação da diplomacia, como primeiro e principal instrumento de defesa do país, já que “a defesa nacional é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz” (PDN, 1996). Com efeito, tal como apontou Cervo (2005), a “ambivalência entre realismo e idealismo permeiam o documento que a presidência da República fixou a Política de Defesa Nacional (PDN). O esforço de Cardoso em colocar sobre os olhos civis as forças armadas é patente durante todo o seu governo. Na própria formação de seu ministério o presidente brasileiro faz questão de preenchê-lo somente com civis. Na ocasião do evento do anúncio do PDN, Cardoso registra que

sob o comando do presidente, pela primeira vez os militares estão discutindo entre si e discutindo com os civis, definindo diretrizes para a política (...) Desde o início do governo eu disse aos militares que gostaria de fazer o Ministério da Defesa. Porém, é mais do que isso; é a busca de convergência de opiniões para definir de uma vez por todas o que é uma política de defesa, qual é a que queremos” (CARDOSO, 2017, p 819)

É, pois, esta tensão ou mesmo a ambivalência, tal como bem destaca Cervo, entre o idealismo Kantiano e a ótica realista própria das visões geopolíticas de segurança e defesa nacional que sugerem o nó górdio na questão da defesa nacional.

#### **4.2.3.1.2 O caso do Sivam**

Uma das questões mais relevantes que marca a relação com os Estados Unidos durante a gestão de Cardoso refere-se ao Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM). Do ponto de vista doméstico o caso chama a atenção pelos desdobramentos políticos decorrentes do envolvimento dos grupos de influência no processo decisório e dos escândalos que deflagraram a queda de três nomes do governo: o ministro da Aeronáutica, tenente-brigadeiro Mauro José Miranda Gandra; o embaixador, Júlio César dos Santos e, Francisco Graziano, ex-secretário particular de Cardoso no Palácio e ex-presidente do Inbra. Concebido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em conjunto com

os Ministérios da Justiça e da Aeronáutica, o projeto de monitoramento dos mais de 5 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia com ampla estrutura operacional de vigilância foi apresentado preliminarmente ao Presidente Fernando Collor de Mello em setembro de 1990, tendo sido inaugurado e posto em operação em agosto de 2002. O caso gerou grande polêmica entre especialistas desde o início, que alegavam a presunção do governo brasileiro em utilizar pacotes tecnológicos completos de monitoramento dos Estados Unidos ao invés de nacionais, colocando em risco a soberania brasileira. Nesta opção pela importação das tecnologias de monitoramento ocorreu uma disputa acirrada entre dois consórcios internacionais, um francês e outro norte-americano, com a vitória final do consórcio capitaneado pela Raytheon, empresa norte-americana ligado ao Pentágono. A decisão sobre a escolha dessa empresa ocorreu durante a gestão Cardoso e é permeada de polêmica. Após vazamento de conversas entre a cúpula dos processos decisórios acusada de corrupção e tráfico de influência no contrato de US\$ 1,4 bilhão para a implantação do sistema de vigilância, o primeiro ano do governo de Cardoso é bombardeado pelo escândalo e preenche parte significativa dos Diários da Presidência. Mais a frente, o jornalista investigativo escocês Duncan Campbell revelaria que a Agência Nacional de Segurança Americana (NSA) também gravou conversas entre funcionários do governo brasileiro e da empresa francesa Thomson-CSF, concorrente da Raytheon na licitação. A Folha de S.P também publica investigações afirmando que para os Estados Unidos, “a presença da companhia norte-americana Raytheon no comando do fornecimento de equipamentos e software ao Sivam não foi apenas uma questão comercial. Foi uma vitória geopolítica” (AITH, 2002). As informações obtidas nessas gravações teriam permitido que a empresa norte-americana fizesse uma proposta melhor que a rival para o fornecimento de equipamentos ao Sivam. O caso desemboca em uma CPI que não apresentou resposta efetiva, seja pelas disputas políticas que a envolve seja pela falta de informações à época. Importa salientar que para GERIR a rede de softwares do SIVAM foi criada a Esca, a um custo de US\$ 120 milhões, a qual é decretado o fechamento pela justiça em julho de 1995 devido a uma fraude nas guias de recolhimento do INSS<sup>68</sup>, sendo substituída pela Atech - Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas, formada por ex-funcionárias da Esca.

As conversas publicadas pela revista *Isto É* em 1995, envolviam o vazamento de gravações, feitas pela Polícia Federal, transcrição de conversas grampeadas entre o chefe do cerimonial da Presidência da República, embaixador Júlio César Gomes, e José Afonso

---

<sup>68</sup> “Esca usou documento falso para participar de licitação”. Folha de S.P. 11 de maio de 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/11/brasil/4.html>.

Assumpção, dono da Líder Táxi Aéreo e representante da Raytheon no Brasil. Os grampos, feitos pelo Centro de Dados Operacionais (CDO) da Polícia Federal<sup>69</sup>, revelaram uma rede de tráfico de influência em favor da empresa norte-americana, que envolveu também o ministro da Aeronáutica, brigadeiro Mauro Gandra. As conversas entre o embaixador Júlio César Gomes dos Santos e o empresário José Afonso Assumpção, ambos defendiam os interesses da empresa americana Raytheon. Também acertaram os detalhes de uma viagem do embaixador aos Estados Unidos. Ele foi de carona em um avião do empresário e participou de uma solenidade da Raytheon. Gomes dos Santos, que na época era chefe do Cerimonial de FHC, foi acusado de tráfico de influência em benefício da empresa, da qual Assumpção é o representante no Brasil. Também nas conversas surgiu o nome do então ministro da Aeronáutica, brigadeiro Mauro Gandra, que estava na linha de frente das negociações do Sivam. O empresário Assumpção contou ao embaixador que recebera Gandra em sua casa por dois dias. Como resultado, Graziano, Gandra e Santos deixam o governo.

Interessa-nos aqui apenas apontar alguns pontos importantes destacados por Cardoso nos Diários da Presidência, diante da problemática apresentada acima. No início de 1995 quando Cardoso visita os Estados Unidos, em almoço com Al Gore, o presidente da Raytheon senta-se despretensiosamente ao lado de Cardoso, que assim narra o fato: “No almoço com Al Gore, senta-se à mesa um presidente ou dono, sei lá o que, da Raytheon, empresa do SIVAM-SIPAM e deram sinal de interesse pelo projeto” (CARDOSO, 2015). Cardoso registra ponto importante de duas opções apresentadas nas conversas que prescindiam a decisão pela Raytheon entre a cúpula decisória do governo e, ademais, novamente aposta na questão da reciprocidade sem garantias alguma de retorno. Narra que o encarregado pelo SIVAM, brigadeiro Oliveira, recebe Sanderberg e o brigadeiro Gandra, os quais apresentam duas alternativas ao projeto: a primeira, em que apontam a possibilidade de um contrato com a

---

<sup>69</sup> “ O telefone do embaixador Júlio César Santos, no Palácio do Planalto, fora monitorado, de julho a setembro de 1995, pelo Centro de Dados Operacionais (CDO), da Polícia Federal, cujo chefe, o delegado Mário José de Oliveira Santos recomendado pela Telebrás, requerera ao juiz Irineu de Oliveira Filho autorização para manter sob controle os terminais telefônicos 248-0610 e 986-2127, de acordo com o cap. I, art. 5º, do inciso XII, da Constituição Federal, a pretexto de investigação do narcotráfico<sup>4</sup>. Essa iniciativa, ordenada pelo delegado Vicente Chelotti, resultara, aparentemente, de uma luta intestina, dentro do Palácio do Planalto. Tudo indicou que, por inveja e ciúme da influência do embaixador Júlio César Santos, Francisco Graziano, secretário particular de Fernando Henrique Cardoso e nomeado presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pretendendo prejudicá-lo, solicitara ao delegado Vicente Chelotti o monitoramento dos seus telefonemas e entregara as gravações a Fernando Henrique Cardoso. A consequência, porém, excedeu o objetivo que ele colimara, devido ao escândalo provocado pelo vazamento das fitas, contendo conversas com o presidente da República, bem como sobre a licitação do SIVAM” (BANDEIRA, 2010, cap.3).

ESCA com outro controle acionário, em que o governo assinaria o contrato com a Raytheon e depois com este novo contrato, assinariam com a ESCA. A segunda opção era a de assinar somente com a Raytheon se houvesse a transferência da contrapartida brasileira para a Infraero, a qual FHC opta. Ademais, acredita que “com tantas empresas complicadas, é necessário que a Aeronáutica tenha um núcleo fundamental que entenda do assunto”. Registra também que o senador Jader Barbalho sugere que Conselho de Defesa Nacional desse continuidade ao projeto. Cardoso aponta a importância do Conselho para manter sigilo em diversas decisões e não fazer nada em relação as licitações públicas, de modo que ao menos nos Diários, Cardoso não explicita predileções pela empresa norte-americana dos atores envolvidos nos escândalos, acerca do consórcio com a empresa estadunidense. Registra a dependência em relação ao Conselho no sentido de obter apoio em relação a ESCA: “Acho que devo informar a esse Conselho e dele obter um aval mais forte para referendar a decisão em relação à Esca” (CARDOSO, 2015). Aponta certa resistência, inclusive do brigadeiro Gandra, acerca do excesso de controle e intervenção estadunidense no projeto de lançamento de satélites brasileiro: “disse que era um absurdo termos que prestar contas, por pressão, aos americanos e o Brasil não saber do que se tratava” (CARDOSO, 2015). Uma das principais preocupações de Cardoso era a de desentendimentos perigosos entre a cúpula das forças armadas com o governo, e mais do que isso, do próprio controle civil sobre as forças armadas “acho que é um ponto muito importante, porque mostra o controle civil sobre as forças armadas, coisa que devo deixar bem claro, não houve até agora, de forma global, em certas matérias” (CARDOSO, 2015).

No caso especificamente do consórcio com a Raytheon, Cardoso, como já mencionado, esperava que a contrapartida norte-americana viesse com a venda aos Estados Unidos de caças turboélices super tucano da Embraer, os quais, por sua vez, acabaram não sendo incluídos no programa de compras da força aérea daquele país. Diante da aprovação pela Aeronáutica de um contrato com a Raytheon superior aos valores autorizados pelo senado, o senador Gilberto Miranda<sup>70</sup> tira satisfação com FHC, que se irrita: “Eu disse que

---

<sup>70</sup> Em abril desse ano, Miranda tornou-se presidente da CAE, uma das mais importantes comissões permanentes do Senado. À frente dessa comissão, foi o relator do projeto de obtenção de empréstimos externos da ordem de 1,4 bilhão de dólares, por parte do governo federal, para a implementação do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). O Sivam consistia num avançado sistema de defesa, por meio do qual as fronteiras e o espaço aéreo de toda a região Norte estariam protegidos a partir da monitoração de imagens de zonas estratégicas produzidas por satélites espaciais. Em novembro, a Polícia Federal divulgou gravações de uma escuta telefônica feita na casa do embaixador Júlio César Gomes dos Santos, secretário do então presidente Fernando Henrique Cardoso, na qual era citado o nome do senador Gilberto Miranda como um dos envolvidos em fraudes no projeto Sivam. O episódio levou o nome do senador para o centro de mais um escândalo. Nesse mesmo mês, foi constatado que o

falaria com o ministro do Exterior e com o Sanderberg para que víssemos se é possível alguma margem de manobra com os americanos. Não gosto desse estilo e não quero tampouco dar a impressão ao Senado de que estamos cedendo alguma coisa quando não estamos cedendo nada” (CARDOSO, 2015, p.168).

Diante do escândalo, Cardoso chama o assessor cerimonial, embaixador Júlio Cesar, para conversar e confirma exoneração dele após conversa com o Ministro da Justiça, Nelson Jobim e com Clóvis Carvalho, Ministro da Casa Civil.

À tarde o Júlio me procurou. Muito nervoso, muito aflito, chorando, ele disse que perdeu a calma porque soube que o Xico Graziano estaria envolvido nessa escuta. Soube que havia essa alegação através do brigadeiro Gandra, ou seja, o serviço secreto das Aeronáutica, o que eu já sabia (...) tem muito medo que o pessoal do Itamaraty o triture depois desse fato. Eu disse: ‘Não se não houver mais nada, se você respondeu com clareza e frieza a tudo isso, não vou te largar às feras, acho até que a sua demissão também é um gesto no sentido de você preservar o governo do rebote de todos esses problemas. E de fato você nunca fez lobby nenhum” (CARDOSO, 2015, p.309, grifos nossos).

Mesmo diante do escândalo, Cardoso mantém o nome de Júlio para a embaixada no México e tem o apoio de Lampreia. Para o presidente brasileiro, “Júlio foi leviano. Não podia ter ido de avião da Líder para os Estados Unidos, mas não há nada que comprove algo mais” (CARDOSO, 2015). Após o vazamento para Veja Isto é, Cardoso afirma que lá [na Veja] “aparece realmente que o Julio ficou ligado ao caso Sivam. Eu sei que não há nada. Ele não tem nada com o Sivam, não tem nada. Fico até suspeitando se tudo isso não tem o dedo de gente interessada em perturbar o Sivam ou, pelo menos, em aproveitar esse feito”. (CARDOSO, 2015, p. 312). Mais tarde, o relacionamento de Gandra com o dono da Líder obriga-o a exonerar o cargo. Fica evidente a irritação de Cardoso, diante do acompanhamento da mídia: “ A opinião pública são os próprios formadores de opinião” (CARDOSO, 2015,

---

representante da Raytheon Company, empresa responsável pela viabilização do projeto, era amigo de Gilberto Miranda, com quem tinha feito negócios envolvendo compra e venda de aviões. Imediatamente, a despeito da reação de parte da bancada governista que defendia a aprovação do Sivam, foi aprovado no Congresso Nacional pedido de anulação da concorrência e do projeto, bem como a instalação de uma CPI(...) Relator do projeto Sivam, Miranda, de suspeito, transformou-se em acusador, tendo sido autor de denúncias como a que apontou irregularidades na licitação, fazendo coro com aqueles que pediam a anulação do projeto. A mudança de opinião do senador foi motivo de desconfiança por parte de uma supercomissão do Senado que investigava as possíveis irregularidades no projeto, já que anteriormente Miranda dera parecer favorável ao Sivam. O relatório da supercomissão foi concluído em fevereiro de 1996, sem, no entanto, constatar as irregularidades esperadas, mas não conseguiu aprovação no Senado” (<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gilberto-miranda-batista>). Acesso em 01.07.2019.

p.312). E irrita-se mais ainda com os atritos gerados a partir das especulações sobre quem teria vazado os áudios.

Eu tenho uma hipótese [...] Acho que quando o governo Itamar resolveu que o Sivam devia passar para o controle da Raytheon, o que aconteceu foi que desarticulou o que havia sido montado ao redor da Thomson, deixando todo mundo tonto. A Raytheon não deu dinheiro nenhum, ganhou porque o financiamento era melhor e porque o governo americano se empenhou politicamente no assunto. Isso desarticulou todo mundo. Eu acho que é o pano de fundo a partir do qual se montou tanta coisa que me parece difícil de entender, tanta confusão ao redor de quase nada. (CARDOSO, 2015, p.312).

Após os escândalos, líderes do senado apresentam ideia de retirar o projeto SIVAM. Para Cardoso “todos com muita má vontade com o projeto SIVAM. A responsabilidade é do Senado. Quem tem a responsabilidade de explicar porque sim porque não é o senado” (CARDOSO, 2015). Aponta a gravidade da crise da Esca, após cobrança por esclarecimentos feita pelo Tribunal de Contas da União, a que Cardoso teme “ser irresponsável”. Além disso, para ele, “o fato de a aeronáutica não se defender com mais clareza de todas essas acusações é grave”. (CARDOSO, 2015, p. 351). Diante de tais circunstâncias, a irresponsabilidade da Aeronáutica poderia levar a uma crise de Estado: “A ESCA é insustentável e se forem muito a fundo, ficará claro que há uma relação de promiscuidade entre a Esca e a aeronáutica, o que leva a uma crise de Estado” (CARDOSO, 2015,p. 355). No final de 1995, os atritos intensificam-se devido a suposta afirmação de um embaixador norte-americano, que teria dito que haveria uma crise entre o Brasil e os Estados Unidos se não fosse mantido o contrato da Raytheon. O interesse dos Estados Unidos, de fato, era evidente. Bill Clinton teria dito pessoalmente a Cardoso sobre a importância de aprovação do consórcio brasileiro com a Raytheon. Ciro Gomes, por exemplo, é categórico em afirmar que “FHC força a mão para entregar licitação à Raytheon. Isso está em uma ata de Itamar que ele pediu para eu assinar”<sup>71</sup>.

Com efeito, a intromissão do governo norte-americano em relação ao tema da segurança e da defesa fica evidente com a declaração do Ministro da justiça, Nelson Jobim, que revela finalmente a Cardoso que teria sido a CIA por meio da Política Federal brasileira que teriam feito as gravações-grampos que deflagraram o escândalo do SIVAM.

---

<sup>71</sup> Entrevista concedida a Luiz Nassif, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Igd-dFL8wE&feature=youtu.be+width%3A700>. Acesso em 30.06.2019.

Eles [os americanos] tem lá dentro um sistema da CIA que opera com funcionários da PF brasileira, dão 1 milhão de dólares em dinheiro manejado pelo embaixador americano para o combate à droga, essas coisas da CIA. Mais grave ainda é que a operação do grampo do embaixador Júlio Cesar foi feita por esse grupo. Alguns são pessoas da CIA mesmo, outros são brasileiros, e, pior, dentro da política ninguém tem acesso direto à documentação que eles têm lá. Segundo Jobim este mesmo tipo de gente é quem estaria derrubando o samper na Colômbia. Isso é grave e o Jobim desfará o acordo. Acordo para combater droga, tudo bem, queremos a cooperação até da CIA, mas não nesses termos em que eles têm uma capacidade de controle tão grande de coisas que são brasileiras. Enfim, vivendo e aprendendo. Essa do grampo do Júlio me surpreendeu e muito. Não que o Xico estivesse de todo ausente, mas o Xico deve ter tido um papel marginal nisso [...] talvez eles tenham aproveitado isso para fazer o que queriam, que era a gravação dos meus telefonemas com o Júlio, como se tivesse alguma coisa [escondida]. Não tem nada. Além disso, o juiz que deu a autorização parece que foi peitado por essa gente. Vejam só em que país estamos! E a gente pensa que já está livre dessas coisas! Vamos em frente. (CARDOSO, 2016, p.506).

Como se sabe, o final da Guerra Fria trouxera novos temas a agenda internacional norte-americana. Nela, a questão do narcotráfico ocupa lugar central, e, a América Latina passa a ocupar posição geopolítica significativa (BANDEIRA, 2010). Sob o tema do narcotráfico os Estados Unidos passam a operar em setores-chave de departamentos operacionais brasileiros, que revelaram a fragilidade de todo o sistema de comunicação do governo, como aponta Moniz Bandeira:

O envolvimento do embaixador Júlio César Santos no escândalo do SIVAM demonstrou a vulnerabilidade de todo o sistema de comunicação do governo brasileiro. O Centro de Dados Operacionais (CDO), que monitorou seus telefones no Palácio do Planalto, estava, desde sua instalação em meados dos anos 80, sob o controle da Drug Enforcement Administration (DEA), uma agência policial dos Estados Unidos, estreitamente vinculada à CIA. O equipamento usado para interceptar os telefonemas de Júlio César Santos, conforme o delegado José Roberto Benedito Pereira posteriormente revelou ao repórter Weiller Diniz, da revista *IstoÉ*, pertencia, no entanto, à CIA, que operava dentro do CDO, chefiado então pelo delegado Mário José de Oliveira Santos, da Polícia Federal, e de cuja sede, em Brasília, ela também financiara a construção” (BANDEIRA, 2010).

Neste sentido, o Brasil como aliado estratégico estadunidense ocupa papel relevante. Exemplo disso foi a ação norte-americana na tensão paraguaia descrita acima, em 1996. A revelação de Cardoso na citação acima é bastante grave e impressiona a postura negligente do presidente brasileiro diante dos fatos: “Vejam só em que país estamos! E a gente pensa que já está livre dessas coisas! Vamos em frente”.

Com efeito, é evidente o interesse estadunidense acerca do consórcio com a Raytheon, porém a escolha pela empresa apesar de comparavelmente superior ao projeto da empresa francesa que concorria com a norte-americana, é alvo de questionamentos importantes. A tecnologia vendida pela empresa, além de ameaçar a soberania brasileira não justifica a opção brasileira, dado o preço muito superior e tecnologia inferior dos produtos desta empresa, alimentando assim a polêmica em torno do SIVAM e a opção brasileira pelo consórcio com a Raytheon. Com efeito, diante dos fatos, é salutar que a opção brasileira pelo consorcio seguiu a uma lógica de aproximação com os Estados Unidos como aliado preferencial de modo a acomodar os interesses deste país. Considerando o desenho da geopolítica latino-americana a partir da chamada “guerra às drogas” (VILELA, 2015; BANDEIRA, 2010), o país vê no Brasil aliado geopolítico fundamental. Soma-se a isso a relação bastante próxima de Clinton e FHC. Fica, pois, evidente o interesse norte-americano em se aproximar do Brasil como instrumento dos interesses norte-americanos na região e os resultados pífios da política externa de Cardoso no que se refere a segurança e a defesa brasileira e a vulnerabilidade diante dos Estados Unidos. Em todos os Tratados assinados pelo Brasil, Cardoso almejava resultados que não se efetivaram. Conclui-se assim, o papel subserviente de Cardoso aos Estados Unidos e os ganhos efetivos deste último em detrimento do primeiro, no que toca o tema da segurança e defesa nacional. Tal como destaca Cervo (2005), a visão kantiana que alimentou a operacionalidade da política de segurança e defesa colocara o Brasil mais próximo da utopia. A predileção pelo sistema multilateral de segurança. Os diversos pactos pela erradicação de armas químicas e a negação à produção de mísseis balísticos, além das operações de paz na ONU a que Cardoso tentara negociar sem resultados efetivos, visava a produzir um modelo de inserção internacional brasileira alicerçado nos princípios tradicionais da chancelaria que tem no pacifismo o centro nevrálgico de atuação nacional. Contudo, os fins estratégicos não tiveram os resultados almejados por Cardoso, se vistos pelos anseios registrados em seus Diários. Cumpre considerar, adicionalmente, que a política de pacificação da chancelaria Cardoso parte de pressupostos consolidados que viam no momento de interdependência crescente que compunha a reorganização do sistema internacional da globalização, a tendência à substituição do *hard power* pelo *soft power*, como destaca Lampreia, ao apontar à

necessidade de reavaliação do próprio conceito de poder diante da perda de utilidade relativa do poder militar (*hard power*), e da importância acrescida do poder econômico, cultural e simbólico (*soft power*), e do chamado poder estrutural, ou seja, a capacidade de influir na definição dos regimes e

instituições que compõem a estrutura das relações internacionais (LAMPREIA, 1998)

De modo que a estratégia cardosiana de construir uma zona de paz sul-americana acabara por alinhar-se indiretamente com os interesses norte-americanos cristalizados no projeto geopolítico norte-americano das guerras às drogas. Com efeito, desde o final da Guerra Fria constata-se uma nova diretriz norte-americana em política externa, em que o narcotráfico ganha destaque central na agenda da política externa para a América Latina, em um contexto em que o tráfico de drogas ganha dimensão transnacionalizada como efeito perverso dos processos de globalização. Neste sentido, diversos estudos apontam para o fato de o crime organizado transnacional configurar-se uma ameaça às democracias e as economias legítimas fragilizando o Estado Nacional (ANDREAS, 1995; VILELA, 2015, p.18). Além de uma ampla rede de combate internacional ao tráfico de drogas no âmbito multilateral, os Estados Unidos ampliam a rede de relações bilaterais em torno do tema e, o foco na América Latina passa por duas frentes: a liberalização econômica e os investimentos na guerra às drogas (VILELA, 2015).

A decisão de Cardoso a favor do consórcio com a empresa norte-americana é controversa, pois, em diversas passagens Cardoso salienta a importância da soberania brasileira no controle das fronteiras nacionais, diante da pressão norte-americana do combate ao narcotráfico na região. Em conversa com Thomas McLarty, amigo pessoal de Clinton, reforça que o Brasil teria a própria força de controle fronteiriça de combate ao narcotráfico, mantendo a independência (CARDOSO, 2015, p. 830). Tal como destaca Moniz Bandeira (2010), o Brasil não admitia que Washington passasse a atribuir a questão do narcotráfico o fulcro das relações com a América Latina, devendo considerar a soberania dos países. De modo que as forças armadas insistiam em rechaçar as diversas “novas missões” que o Pentágono atribuía ao Brasil, alegando ameaça à soberania nacional. Com efeito, diante de exercícios militares norte-americanos na fronteira amazônica no segundo semestre de 1993, o Brasil busca a demonstrar força através de uma grande operação militar; a Surumu, contra um país imaginário, que contou com mais de seis mil soldados, sendo 800 paraquedistas, 37 aviões de combate, quatro navios e quatro navios-hospitais, consistindo em uma série de manobras conjuntas por quase 40 mil Km<sup>2</sup> ao norte da cidade de Boa Vista- RR (BANDEIRA, 2010, p. 20). Com efeito, a posição brasileira de liderança em resolver o litígio entre Peru e Equador que perpassou o primeiro governo de FHC visava a neutralizar a

ingerência norte-americana na América do Sul, assim como a atuação na questão paraguaia, em 1996 e 1999.

Assim, saiu vitoriosa da licitação, graças, sobretudo, à espionagem e à colaboração do tenente-brigadeiro Marcos Antônio de Oliveira, coordenador do processo de seleção da empresa que forneceria equipamentos ao SIVAM56, bem como às pressões dos Estados Unidos, onde tanto William Perry, então secretário da Defesa de Bill Clinton, quanto Thomas F. McLarty III, vice-presidente da Kissinger McLarty Associates, fizeram lobby junto a Fernando Henrique Cardoso para que aprovasse o contrato com a Raytheon, quando ele visitou Washington, em novembro de 1994, ainda como presidente eleito do Brasil. (BANDEIRA, 2014, p. 21).

De modo que a opção pelo consórcio com a empresa norte-americana evidenciou o esforço do governo brasileiro em agradar Washington. Ao mesmo tempo, os desdobramentos do escândalo, com pedido de CPI por parte da oposição, e a deflagração do erro da ESCA, vinculada à aeronáutica, Cardoso reflete sobre as dificuldades de operacionalidade do Executivo

De um lado, a pequena história que, na sua trança, vai deixando revelar o estrutural que está por trás e que, no primeiro momento, não aparecia. O que há de estrutural é que nós não contamos com um quadro em que Executivo e Legislativo tenham suas competências definidas. O Legislativo inchou sua competência fiscalizadora, avançando muito para dentro da administração propriamente dita para entorpecê-la (...) E o Executivo não tem tido a condição de ser um Executivo, digamos, mais agressivo (...) Temos então, um problema institucional, que existe, permanece, não foi resolvido. Nessa parte não houve reforma da Constituição, e a minha força advém da sociedade. Na verdade meu voto veio da sociedade, não do sistema político propriamente dito, que continua com as manobras de sempre (...) Estou fazendo um esforço grande para adaptar a Constituição e, dentro do jogo democrático, fazer funcionar o Executivo, fazer as reformas e fazer com que o Legislativo tenha um canal efetivo de ação, mas sem ultrapassar certos limites” (CARDOSO, 2015, p. 347)

#### **4.2.3.2 Política comercial e a Alca**

A crise da dívida dos países latino-americanos nos anos oitenta tornaram o FMI e o Banco Mundial instituições poderosas na região, as quais os Estados Unidos possuíam efetivamente o poder de veto (BANDEIRA, 2010). Nicholas Brady, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, impõe como condicionante à redução das dívidas destes países os termos estabelecidos pelas duas instituições financeiras, entre as quais as reformas estruturais de

caráter neoliberal. De modo que as políticas econômicas dos países latino-americanos deveriam ajustar-se aos parâmetros dos credores externos sob o risco de não renegociarem suas dívidas externas. Neste sentido é que o Consenso de Washington deflagra um modelo de políticas econômicas aos países latino-americanos de modo a solapar a soberania destes países. A estratégia dos Estados Unidos consistiu em vincular a renegociação da dívida externa aos programas de ajustamentos estruturais, que implicavam na abertura dos mercados para bens, serviços e capitais, privatização de empresas estatais e desregulamentação da economia, supervisionadas pelo FMI e pelo Banco Mundial (BANDEIRA, 2010). Para este autor, o consenso de Washington na verdade tratava-se de um consenso entre o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o FMI e o Banco Mundial, consistindo na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, a fim de que toda a sociedade se submetesse às forças do mercado. A exigência acerca da responsabilidade fiscal impediam os Estados Latino-americanos de incentivarem o desenvolvimento econômico e promover a justiça social, ameaçando a própria soberania nacional com o discurso do Estrado-mínimo e a “entrega de todo o poder econômico às corporações transnacionais, a maioria das quais norte-americanas, que se assenhoreavam das empresas estatais, postas à venda pelos governos, sob o signo da privatização”. (BANDEIRA, 2010).

É neste sentido que o Brasil passara de uma dívida à outra, tal como aponta o embaixador Rubens Ricupero, o Brasil trocou “de dívida mas não de canga, passando do pelourinho para o tronco (...)de pés e mãos amarrados, sob o vigilante chicote dos feitores do mercado financeiro internacional” (RICUPERO, *apud* BANDEIRA, 2010, p. 19). De modo que a tentativa de por fim à inflação com o Plano Real vinha com a exigência intrínseca de financiamentos externos, o que se complica mais diante das crises internacionais desencadeada com a crise asiática em 1997, como vimos acima. É, pois, neste contexto que Cardoso já na condição de presidente eleito comparece à Cúpula das Américas, em Miami, em 1994, aonde Clinton anuncia o Plano sobre a ALCA.

O projeto de ampliar a área de livre-comércio entre as Américas é entendido por Cardoso como uma ameaça aos interesses econômicos regionais brasileiros e, em contrapartida a ela Cardoso aposta na ampliação e aprofundamento do Mercosul: “Os americanos já perceberam a dificuldade da integração hemisférica porque o Brasil está colocando a coisa nos trilhos: primeiro a integração do Cone Sul e da América do Sul. Claro que vai ser um tema espinhoso” (CARDOSO, 2015, p. 60). Em reunião em maio de 1995 com Lampreia e o embaixador Sebastião Rego, Cardoso aponta: “teremos uma posição firme

na Alca, defendendo nossos interesses. |O discurso que eles me prepararam está bom. Mande endurecer um pouco mais, para deixar bem claro que quem deve abrir a economia são os Estados Unidos, é o Norte, e não nós, que já abrimos até demais” (CARDOSO, 2015, p. 90). Em conversa com Michael Kantor, ministro de comércio americano, Cardoso salienta a pressa americana em fazer a zona de livre comércio hemisférica, alegando que a indústria brasileira não poderia entrar num “chofre” desse tipo (CARDOSO, 2015, p. 497), e ressalta: “ Eu o fiz ver que temos que ser realistas, que já foi muito difícil fazer a abertura até o ponto que chegamos. Ele disse que nos EUA é igual e que eu deveria me lembrar que 80% do que exportamos para os Estados Unidos entram sem tarifas. E eu digo ‘eu sei mas os 20% que faltam é o que interessa ao pessoal daqui (CARDOSO, 2015, p. 497). Em novembro de 1996, recebe Thomas McLarty, amigo pessoal de Clinton e vice-presidente da Kissinger McLarty Associates, que insiste na Alca, diante do que Registra Cardoso: “na verdade os americanos não mudam nada. Eles querem mais é que a gente adira sempre às posições deles” (CARDOSO, 2015, p. 830). Ademais, sutilmente afasta-se da Alca afirmando que “O Brasil mantém o espírito de Miami, mas achamos que é preciso aprofundar o Mercosul” (CARDOSO, 2015, p. 831). O presidente brasileiro busca sempre o caminho de preservação da autonomia evitando confrontações diretas. procura agradar a setores nacionalistas também no posicionamento contra a ALCA:

A presença brasileira no continente é a única que pode contrariar, até certo ponto, os interesses norte-americanos, e pode ser também uma dor de cabeça, para eles, como se está vendo na questão da ALCA e do Mercosul. Nós temos que seguir o nosso caminho, que não é de confrontação mas de autonomia. (CARDOSO, 2016).

Neste sentido, a máxima criada por Gelson Fonseca Jr, assessor diplomático de Cardoso, pela “autonomia pela participação” deve ser compreendida no sentido de que o Brasil deveria influenciar resultados positivos ao interesse nacional brasileiro que não obstruísse a autonomia do país. Para Ricupero (2016) a principal prova de que o governo de Cardoso não aceitara acriticamente o simplismo de um apolítica externa que abraçasse o neoliberalismo encontra-se nas negociações em torno da ALCA e a recusa brasileira frente ao projeto norte-americano: “caso houvesse algum fundamento na acusação, o governo deveria ter abraçado com entusiasmo a proposta da Alca, o que não poderia estar mais longe da realidade dos fatos” (RICUPERO, 2016, p. 634). A falta de reciprocidade das concessões comerciais aos países do norte, isto é, Estados Unidos, Canadá e México deflagraram a oposição da chancelaria brasileira. As demandas dos Estados Unidos configuravam-se

desproporcionais em termos de liberação de bens industriais e serviços, inclusive os financeiros, ampliação dos direitos de propriedade intelectual, arbitragem de investidores privados contra os governos e imposições limitadoras ao controle de capitais em crises do balanço de pagamentos (RICUPERO, 2016). Na 3ª Cúpula das Américas, em Québec, Cardoso justificava claramente o posicionamento brasileiro em torno da Alca:

A Alca será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho mais indicado para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante, ou, na pior das hipóteses, indesejável (BRASIL, 2009, p.55).

Para Ricupero (2016, p. 612), a exportação de manufaturas e a liberalização do comércio, dos investimentos e das finanças tornaram-se a estratégia de desenvolvimento da política externa de Cardoso. Para este mesmo autor, dentre o tripé estabelecido pelo Consenso de Washington: privatização, abertura e desregulação, somente o primeiro fora de fato posto em prática por FHC, já que a liberalização sofrera retrocesso, com o aumento das tarifas médias de 3,6% (1994) a 18,7% (1999) como reflexo em grande parte devido ao apoio fornecido à indústria automobilística. A postura brasileira do que toca a política comercial durante a gestão de Cardoso pautou-se na operacionalidade tradicional da chancelaria brasileira, isto é, no multilateralismo, na construção de coalisões e em uma maior flexibilidade no sentido de garantir a posição de *global trader*. Com efeito, entre 1992 e 2008 o comércio mundial crescerá mais que o dobro do aumento do PIB internacional (RICUPERO, 2017) e do ponto de vista da economia global a globalização trazia cadeias globais de valor em que o comércio internacional se dá preponderantemente intra-firmas. Em 1994 o GATT transforma-se e se consolida na OMC. Neste contexto, a saída cardosiana para reverter os impropérios do comércio internacional cometidos pelos países ricos é a institucional, apostando nas negociações multilaterais mas ao mesmo tempo, utilizando o papel da diplomacia presidencial para esclarecer os interesses brasileiros em termos de relações comerciais mais equânimes. Com efeito, ao conversar com diversos líderes mundiais Cardoso nunca deixara de sinalizar para a necessidade de destravar os diversos tipos de protecionismo para com os países em desenvolvimento. A visão de Cardoso e da chancelaria brasileira partia da premissa de que as mudanças ainda em curso decorrentes da

reconfiguração da ordem internacional pós Guerra Fria deveriam ser moldadas pela ativa participação do Brasil na reforma das instituições vigentes de modo a assegurar a democratização das instâncias internacionais. De modo que as negociações e a leitura hábil do jogo de forças e capacidade persuasória seriam preponderantes neste processo. Ao mesmo tempo a aposta tradicional do Brasil no multilateralismo internacional expressa a melhor opção para países, como o Brasil, que não têm o poder da força para resolução de conflitos, mas que contam com capacidade limitada de poder e influência (MIYAMOTO, 2000).

De modo que para o tripé da chancelaria brasileira composto por Gelson Fonseca Jr., Luiz Felipe Lampreia e pelo Secretário Geral do MRE, Luis Felipe Seixas Corrêa, juntamente com Cardoso, as credenciais brasileira no mundo em transformação deveria garantir ao país credibilidade internacional capaz de garantir ao país posição segura e participativa na construção da nova ordem: “No mundo da Guerra Fria, nossa vocação para a paz e para o entendimento pareciam fora de lugar. Superada essa fase, tudo nos credencia a ter voz mais influente nos esforços de reestruturação do sistema internacional” CARDOSO<sup>72</sup>. Contudo, a ação brasileira deveria ser ponderada, conforme destaca Lampreia (1999), ao chamar a atenção para as mudanças no sistema internacional, com dificuldades maiores e menores do que no passado, e a necessidade de uma leitura precisa de realidade sobre a qual depende a formatação adequada do modelo de inserção brasileiro. No caso do Brasil, considerada as características geográficas e geopolíticas, essa inserção não poderia ser

excessivamente ambiciosa, pois devemos ter em mente os limites das nossas capacidades de influir sobre o processo decisório (...) mas tampouco pode ser uma inserção passiva, visto que Brasil, pelo seu tamanho, pelo seu peso, pela dimensão da sua economia, não pode se resignar a ter um papel meramente reflexo, condicionado apenas por decisões emanadas por centros de poder maiores do que o nosso (...). É preciso, portanto, pensar na forma de aumentar a nossa capacidade de acesso aos centros decisórios, e esse tem sido um dos vetores básicos da política externa brasileira durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (LAMPREIA, 1999, p. 79-80).

Contudo, o maior ganho da diplomacia comercial de FHC ocorreu no campo do revisionismo: a quebra de patentes de medicamentos em países em desenvolvimento, travadas por Celso Lafer e pelo Ministro da Saúde, José Serra. Segundo Cardoso esta vitória se deu a partir de todo um esforço em combater a aids, com a promulgação de uma lei em 1996 que

---

<sup>72</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. O mundo pós Guerra-Fria: dilemas e perspectivas. Apresentado no *Council on Foreign Relations*. Nova York, 19 de abril de 1995 (CARDOSO, 1995<sup>a</sup>).

assegurava aos brasileiros acesso gratuito a remédios antirretrovirais de combate à aids. Para ele, “Era uma iniciativa verdadeiramente revolucionária, a primeira desse tipo em qualquer país em desenvolvimento” (CARDOSO e WINTER, 2006). Diante da decisão, o governo brasileiro enfrenta questões bastante complexas de custos, ética e práticas comerciais e empresariais, entrando em confronto com laboratórios farmacêuticos estrangeiros e outros governos, particularmente o dos Estados Unidos. A ideia de alcançar uma cobertura universal a todos os cidadãos brasileiros exigia a diminuição de custos do tratamento e o governo passa a estimular os laboratórios farmacêuticos brasileiros a produzir versões mais baratas e genéricas de medicamentos estrangeiros de combate à aids que não tinham a cobertura de patentes locais.

Isso provocou uma grande grita internacional. Agindo em seu nome, o governo americano apresentou queixa na OMC alegando que nossa política violava as leis internacionais de direitos de propriedade intelectual (...) Na questão das patentes, simplesmente acreditava que a magnitude ímpar da crise da aids justificava nossos atos. As vidas humanas deviam ter primazia sobre os lucros (...) Tratamos então de explicar o ponto de vista brasileiro ao mundo. O homem que tomou a frente nessa questão foi o ministro da Saúde José Serra, meu velho amigo do exílio no Chile e um dos ministros mais capazes do meu governo. Também foram importantes as contribuições do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer e do embaixador na OMC, Celso Amorim (...) Nos anos seguinte, tratamos de formar uma coalizão de aliados (...) a vitória chegou inesperadamente em 2001, quando teria início em Nova York a Conferência das Nações Unidas sobre a aids. No mesmo dia, os estados Unidos retiraram sua queixa contra ao Brasil na OMC. Não tenho a menos dúvida de que esse resultado favorável foi decisivamente influenciado pela opinião pública global. (CARDOSO e WINTER, 2006, p. 269).

A globalização tornava as negociações internacionais mais duras para Cardoso. De modo que as regras de "não reciprocidade" da UNCTAD, depois do GATT e então da OMC, “desapareceriam” para um país como o Brasil. Diante disso, “os países passam a ter que gerar poder econômico para conseguir obter resultados positivos em suas negociações internacionais” (CARDOSO, 1995), de modo a tornar aos processos de regionalização cruciais a esta nova forma de projeção econômica das nações.

A tentativa de o Brasil tornar mais favoráveis as regras comerciais aos países emergentes são intensas desde que Cardoso, como ministro das Relações Exteriores, participa das rodadas GATT no Uruguai (BRASIL, 1993) e o tom mais duro diante do protecionismo dos países ricos aumenta sobretudo no final do segundo mandato (SOBRINHO, 2012). Cardoso denuncia as diversas práticas desleais do comércio praticados sobretudo pelos

Estados Unidos e sobretudo pela União Europeia contra as *commodities* brasileiras, sobretudo os produtos agrícolas - dentre eles o suco de laranja, o açúcar e álcool.

Com o Canadá, vale a pena destacar o registro de Cardoso, que revela certo temor na relação com o país devido a ALCA. Em abril de 1997, o 1º Ministro canadense, Jean Chretien, visitava o Brasil com a proposta de fazer o Canadá se aproximar do Mercosul, criticando os Estados Unidos no sentido das dificuldades de estabelecimento de soluções políticas, dando a Cardoso, a “impressão de que a proposta canadense é uma maneira de contornar a impossibilidade dos americanos de fazer o *fast track* com o Chile, portanto de avançar na ALCA” (CARDOSO, 2015). Embora para o presidente brasileiro fosse possível um entendimento Mercosul-Canadá por ser um país com menores barreiras protecionistas que os Estados Unidos, o perigo moraria justamente no fato de poder “ser um perigo se for um mecanismo para acelerar a ALCA pela porta dos fundos” (CARDOSO, 2015), fator destacado por Cardoso como sendo a grande questão da política comercial brasileira.

À medida em que Cardoso vai percebendo que os processos de negociação não avançam, a alternativa ao Mercosul e a negativa à ALCA torna-se cada vez mais clara. Além disso, a opção pelas negociações multilaterais via OMC é o local privilegiado das negociações relativas aos subsídios agrícolas. Em novembro de 1998, a Conferência da OMC em Seattle, da qual se esperava a abertura de nova rodada de negociações com vistas à liberalização do comércio mundial, “termina em impasse sob a agitação ruidosa de dezenas de milhares de manifestantes - entrada em cena, em grande estilo, do movimento altermundista, que encontrou no Fórum Social Mundial o seu principal espaço de organização (CRUZ, 2010, p.11). A ocasião demarcara o primeiro colapso das rodadas de negociações comerciais (CRUZ, 2017) e trouxera profundas frustrações ao chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampreia.

Neste sentido, como contraponto às impossibilidades de ganhos comerciais no tabuleiro global, é que o Mercosul aparece como forma de projetar o Brasil economicamente garantindo primazia regional na dimensão do mercado: “Afinal, se o jogo é de reciprocidades, é necessário ter o que oferecer, e a dimensão do mercado é o primeiro trunfo. (CARDOSO, 1995). Assim, em contraposição à ALCA o Brasil opta pelo fortalecimento do Mercosul, fortalecendo a expansão entre interesses comerciais e empresariais, com a aumento da competitividade e desempenho do bloco, ao mesmo tempo em que o país é ativo em evitar que Chile e Argentina aderissem ao NAFTA e implementassem a ALCA e com isso, barram a tentativa e hegemonia estadunidense na região. Não à toa, FHC relança a ALCSA em 2000, uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina com a adesão do Chile.

A ideia fora lançada em 1993 por Itamar Franco e por Cardoso enquanto Ministro das Relações Exteriores. A ideia era a de em dez anos criar a Área de Livre Comércio Sul-Americano em que ganha força a ideia de America do Sul, substituída pela ideia de America Latina.

### 4.3 DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

*O Brasil deixou de ser a vítima permanente de reclamações de todo o mundo por causa do meio ambiente e passou a corar uma atitude mais construtiva dos países industrializados.*

*Fernando Henrique  
Cardoso*

Fernando Henrique Cardoso assume suas funções no Executivo Federal, seja a frente do MRE, seja como presidente da República, em um momento bastante oportuno aos Direitos Humanos no mundo. A década de noventa apresentou a maior evolução do século XX em matéria de direitos humanos. O fim da Guerra Fria trouxera novos temas a agenda internacional e o tema passa a ganhar crescente relevância nos foros internacionais de Direitos Humanos. O desempenho das Nações Unidas em estabelecer um Sistema Universal de Proteção aos Direitos Humanos, somado ao desempenho de uma sociedade civil internacional capaz de cobrear governos nacionais em torno do tema, e por fim, a defesa do Estado liberal democrático vinculado a proteção dos direitos humanos são determinantes na evolução em torno dos direitos humanos constatada nos anos noventa. No caso do Brasil, a transição democrática recente deflagrou atores coletivos que ampliou o debate para o tema dos direitos humanos além de mera vinculação do tema com a “não tortura”, ampliando a temática para além da defesa dos direitos civis e políticos. Com efeito, Cardoso busca atrelar de maneira cada vez mais coesa o discurso de defesa dos direitos humanos com a vitalidade da democracia e desenvolvimento social.

Suplementar a Declaração Universal de Direitos Humanos, das diversas Conferências realizadas nos anos noventa, surgiram Declarações e programas de ação fundamentais ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. A Convenção Internacional para todas as formas de discriminação Racial e a Convenção Para a eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>73</sup> foram ratificadas por mais de cem países. Dentre os vários

---

<sup>73</sup> Ratificado pelo Brasil em 1984.

temas destacados pelas convenções das Nações Unidas, destacam-se o meio ambiente, os direitos humanos e o desenvolvimento social. Além disso, a noção da indivisibilidade entre democracia e direitos humanos demarcava um alinhamento importante com a sustentação de democracias, de modo a criar mecanismos universais e regionais protetivos de direitos humanos cada vez mais eficazes. É no final dos anos 90, que o avanço na matéria penal a violadores de crimes *jus cogens* em matéria de direitos humanos ganha importância inédita, com a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) com sede em Haia. O Brasil, além de participar ativamente dos trabalhos preparatórios e da Conferência de Roma, em que se adota o Estatuto do TPI, ratifica o Estatuto de Roma em julho de 2002.

No Brasil, portanto, a figura de Cardoso fora fundamental para ajustar o país no ról de uma legislação moderna de defesa dos Direitos Humanos. Com efeito, é no governo Itamar, com Cardoso a frente do MRE e nas gestões de FHC, que o Brasil adere aos Tratados mais importantes do sistema universal de proteção dos direitos humanos e ao sistema interamericano, seguidamente com o processo de reconhecimento da jurisdição da CIDH, além da ratificação ao TPI. A defesa da relação entre Direitos Humanos e democracia, ganha relevância do ponto de vista regional com o Protocolo de Ouro Preto, em 1997, no âmbito do Mercosul - através do qual Cardoso atua nos conflitos no Paraguai e na Venezuela, contribuindo à estabilidade democrática regional. Além disso, a participação direta de FHC na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, em 1993, em que o Brasil foi favorável à agenda do evento, coloca o Brasil frente a concepções modernas de DH. Com efeito, a Declaração de Viena de 1993, ao reiterar a Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5o, afirma: "Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.", endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos. Além disso, ao expor a indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, a conferência reforça a necessidade de consolidação do Estado de Direito e da democracia como instrumentos essenciais às garantias dos direitos humanos. Nesse sentido, as diversas conferências realizadas nos anos 90 em relação aos direitos humanos que marcaram de maneira inédita a agenda internacional nesta esfera, colocaram as perspectivas dos países do Sul em posição inédita na história, inserindo ao tema do desenvolvimento mudanças substanciais (LINDGREN-ALVES, 2018).

Por fim, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) anunciado em setembro de 1995, demonstrou a inovação do governo brasileiro em dialogar com setores da sociedade civil organizada vincular a luta pela democracia com os direitos humanos.

E agora, que nós estamos nos aproximando do século XXI, essa luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos. Esse é o novo nome da luta pela liberdade e pela democracia. E nesta data simbólica do Brasil, nós estamos assistindo também a esta vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas também de garantir a sua proteção.<sup>74</sup>

A particularidade social do Brasil expõe a íntima relação entre desenvolvimento e direitos humanos, utilizada de maneira hábil pela chancelaria Cardoso. Com efeito, o tema do desenvolvimento configura vetor estratégico não só ao tema dos direitos humanos mas, de maneira pertinente, ao tema do meio ambiente. A realidade socioeconômica do país impõe desafios monumentais aos direitos humanos e, nesse sentido, a defesa intransigente da democracia configura condição central para as garantias constitucionais e a defesa dos diversos Tratados Internacionais de Direitos Humanos aderidos pelo Brasil (PIOVESAN,2012).O interessante da adesão aos tratados mais importantes sobre o tema por parte do Brasil residem no caráter de internalização dos direitos humanos por meio de força constitucional. Cardoso compreendia que os avanços do Brasil na matéria alargariam as bases democráticas. Paulo Sérgio Pinheiro destaca o papel preponderante de Cardoso ainda como chanceler, na defesa dos Direitos Humanos.

A sociedade civil brasileira depois de ter feito os primeiros ensaios de participação na Rio92, preparava-se para ir a Viena em 1993. A Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos e a Comissão Justiça e Paz de São Paulo, juntas, vão ao então chanceler Fernando Henrique Cardoso para propor um encontro conjunto de direitos humanos com o Itamaraty na USP-SP para discutir a agenda brasileira para a Conferência. “Em São Paulo? Pergunta o chanceler. ‘É, podia ser na USP’, respondemos. ‘Por que São Paulo? Vamos fazer me Brasília, no Itamaraty’! Retruca Fernando Henrique. Não foi sem certa emoção que se viu, talvez pela primeira vez na história, organizações de direitos humanos que surgiram na luta contra o estado da ditadura, sentarem lado a lado, em maio de 1993, no Palácio Itamaraty, com diplomatas para definir uma agenda comum (LINDGREN-ALVES, 2018).

---

<sup>74</sup> Brasil. Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso. 1995. *Direitos Humanos: Novo Nome da Liberdade e da Democracia*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores.

A defesa dos direitos humanos passa a incorporar o discurso dos governos FHC, colocando-se acima dos embates “esquerda-direita”, por empregar à frente das pastas relativas à temática figuras da oposição. Do ponto de vista interno, diversas medidas governamentais foram criadas em relação à matéria.

**TABELA 3:** Principais políticas governamentais internas adotadas na área de Direitos Humanos (1995-2002)

ANOS	POLÍTICAS INTERNAS
<b>1995</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), aprovada pela Câmara Federal dos Deputados.</li> <li>• Aprovação da Lei n. 9.140/95 que “reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências”.</li> </ul>
<b>1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Plano Nacional de Direitos Humanos e Minorias (PNDH I).</li> <li>• Aprovação da Lei 9.299/96, que transfere a competência sobre homicídios dolosos cometidos por policiais militares para a justiça comum.</li> <li>• Implementação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH).</li> </ul>
<b>1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgação da Lei da Tortura, Lei 9.455/97</li> </ul>
<b>1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas ameaçadas (PROVITA), instituído pela Lei 9.807/99</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lançamento da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade</li> </ul>
<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)</li> <li>• Implementação da CPI da Tortura por Agentes Públicos</li> </ul>

**FONTE:** BALLESTRIN,2008.

Em março de 1995 a comissão e Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados era instalada, com papel destacado à participação da sociedade civil através de um grande órgão canalizador de denúncias (BALESTRIN, 2008).

Lançado em meio ao extenuante massacre do Carajás, em maio de 1996, o PNDH afirmava o compromisso do governo Federal na matéria de DH, caracterizando-se como o

primeiro plano nacional para a proteção dos DH da América Latina, cumprindo assim recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena e atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental (BALESTRIN). Encarregado em Preparar o Programa, o ministro da Justiça, Nelson Jobim, sob a coordenação do chefe de gabinete, José Gregori, buscava-se criar um símbolo internacional de um passo importante do Brasil na matéria de DH. Destaca-se a intensa participação e diálogo com a sociedade civil. Como reitera, Paulo Sérgio Pinheiro: “não é um pacto de confiança para com o governo, mas um pacto de desconfiança da sociedade civil para com o Estado brasileiro (VIEIRA, 2005, p. 139). Com o documento, o Brasil alcançava apoio das principais ONGs de defesa dos DH como a *Human Watch* e a Anistia Internacional.

No período, o Brasil ratifica diversos Tratados Internacionais pertinentes ao tema.

**TABELA 4** – Tratados Internacionais de Direitos Humanos no âmbito do Sistema Protetivo Universal e Regional

ANO DE RATIFICAÇÃO	INSTRUMENTO	SISTEMA INTERNACIONAL
<b>1995</b>	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”	<b>OEA</b>
<b>1996</b>	Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”; Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, referente à Abolição da Pena de Morte	<b>OEA</b>
<b>1997</b>	Convenção Interamericana Sobre Tráfico Internacional de Menores	<b>OEA</b>
<b>1998</b>	Reconhecimento da Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)	<b>OEA</b>
<b>1999</b>	Tratado de Ottawa (Abolição das Minas Terrestres)	<b>ONU</b>
<b>2001</b>	Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Deficientes Físicas	<b>OEA</b>
<b>2002</b>	Protocolo facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional	<b>ONU</b>

**Fonte:** BALLESTRIN, 2008.

No que toca o meio ambiente, o Brasil teve um papel saliente no processo de inserir o tema na agenda global, impulsionado pela Convenção sobre o Meio Ambiente da ONU, a

Rio-92, liderada por Celso Lafer, como chanceler do governo Collor e mais a frente no último ano da gestão Cardoso, na Cúpula sobre o Meio ambiente de Johannesburgo. Utilizando o capital diplomático brasileiro em torno das tradições pacifistas e trabalhando a imensa biodiversidade que o país concentra, o tema do meio ambiente possibilitou ao Brasil ganhos diplomáticos substanciais. Combinando meio ambiente com desenvolvimento, o termo “desenvolvimento sustentável” resultou de pertinente “engenharia diplomática brasileira”, tal como denomina Cervo (2002). Com efeito, o tema do meio ambiente é central na visão de desenvolvimento cardosiana. Ainda nos anos 80, já destacava o tema combinando-o como elemento central, tal como já demonstrado no primeiro capítulo.

A própria concepção social-democrata a qual salienta em numerosas passagens, ao partir do pressuposto de que o mercado não é capaz de lidar com questões como o meio ambiente embasa o arcabouço cardosiano em prol do desenvolvimento sustentável.

O crescimento da economia passa a ser entendido como um elemento de um processo maior, e os resultados que produz não se traduzem automaticamente em benefícios na área ambiental ou social. Aliás, a reflexão sobre o problema ecológico é um dos fatores que desfez a simplicidade da hipótese original. De fato, percebeu-se, mesmo nos países desenvolvidos, que o simples crescimento trazia problemas reais, que colocariam dificuldades para "sustentar" o progresso. Ou, ainda mais precisamente: era fundamental pensar sobre a natureza do desenvolvimento que queremos (CARDOSO, 1995).

O Brasil cumpriu papel fundamental em todas as grandes conferências sobre meio ambiente durante o século XX. O marco inaugural das conferências se deu em Estocolmo, em 1972. Diante das acusações dos países desenvolvidos aos países do Sul, que destacavam um comportamento irresponsável dos mesmos, (LINDGREN-ALVES, 2018), o Brasil assume uma postura crítica de resguardo da soberania. Ainda em 1970, em telegrama confidencial da Missão em Nova Iorque, a chancelaria brasileira declarava,

Causou descontentamento em certos meios, pois, os elementos introduzidos, por iniciativa do Brasil (...) tendem a transformar em um movimento claramente reivindicatório o que antes parecia destinado a constituir apenas uma consagração do *status quo* e do ‘gap’ econômico entre os países desenvolvidos e nações em desenvolvimento<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Telegrama 1552 da Missão de Nova Iorque, confidencial, *apud*, FRANÇA, 2010.

O papel central de denúncia do Brasil buscava apontar as acusações dos países desenvolvidos em razão das limitações impostas aos países em desenvolvimento. Essa postura altera-se gradualmente e o Brasil acaba por cumprir liderança central no papel de mediar assertivas de cooperação, no Rio em 1992 e em Johannesburgo, em 2002 (LAGO, 2009). A redemocratização trazia a necessidade de o Brasil remover o entulho autoritário e melhorar as credenciais com o mundo desenvolvido, Nesse sentido, no governo Sarney nota-se um discurso em relação ao meio ambiente já distante de uma linha oposicionista como em Estocolmo (FRANÇA,2010). Em discurso na abertura da a XLIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1989, o presidente brasileiro apontava a dimensão da interdependência entre as nações e a necessidade de solidariedade em relação ao meio ambiente (SEIXAS CORRÊA, 2006), além disso, destacava que “ a questão ambiental nos seus aspectos planetários, não deve ser discutida de uma perspectiva estreita, como se fosse um problema Norte-Sul”( SEIXAS CORRÊA, 2006). Na esteira deste processo, partia do MRE a iniciativa de sediar a Conferência no Rio, em 1992 ainda durante o governo Sarney, como destaca Seixas Correa (2006). Durante a preparação para esta Conferência, o chanceler, Francisco Rezek declarava que “estamos dispostos a trabalhar intensamente com os países de todas as outras regiões em busca de soluções para os grandes problemas que afetam o meio ambiente global” (CORRÊA DO LAGO, 2009, p. 157-158). A Conferência deveria demonstrar a evolução brasileira, de uma postura defensiva para uma posição aberta e transitiva.

A conferência do Rio de 1992 imprimiu o marco da maior conferência organizada pelas Nações Unidas até então, reunindo delegações de 172 países e 108 chefes de Estado ou Governo. Desencadeou desconforto em grandes potências como os Estados Unidos a partir dos severos apontamentos relativos ao aquecimento global. Diante disso, a solução escolhida foi a de não mencionar metas específicas, que seriam reacesas cinco anos depois com as negociações em torno do Protocolo de Quioto (CORRÊA DO LAGO, 2009). O resultado da Conferência foi a aprovação da Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre Diversidade Biológicas, a Declaração sobre Manejo das Florestas, a Declaração do Rio e a Agenda 21. Além disso, a visão do Brasil como vilão do meio ambiente bastante vinculado ao desmatamento amazônico pareceu substituído pelas severas críticas aos Estados Unidos e ao presidente George Bush. Com resultados absolutamente positivos ao Brasil do ponto de vista da política externa, que incorpora o discurso ambiental como um dos pilares identitários, sob o signo da cooperação ambiental. Caberia ao Brasil, uma postura catalizadora de consenso,

segundo o chanceler, Celso Lafer (FRANÇA, 2010). Além do mais, a ideia de vincular DH e meio ambiente a partir do conceito de desenvolvimento sustentável passa a demarcar uma das principais criações da diplomacia brasileira, cumprindo papel central na Cúpula de Johannesburgo, em 2002.

Habilmente, o Brasil formaliza em maio de 2002 a Iniciativa Latino-Americana e Caribenha (ILAC), que incorporava a proposta elaborada pelo professor brasileiro especialista em energia, José Goldemberg, que propunha a adoção de uma matriz energética composta de ao menos 10% de energia renovável. O amplo apoio regional viabilizou ao Brasil posição de liderança na Conferência na África do Sul, transpondo a propositura para o âmbito global. A firme posição protagonista brasileira se cristalizou na coalizão do Grupo dos 77 e a China, após reuniões preparatórias internas. Mesmo assim, divergências fragmentaram o bloco. De um lado Estados Unidos e os principais países produtores de petróleo e do outro União Europeia, América Latina e Caribe formavam uma frente visando a implementação de Joanesburgo uma meta percentual de fontes renováveis. Ao final, a delegação brasileira registrava o êxito no endosso dos princípios firmados na Conferência do Rio, além da responsabilidade comum mas diferenciada para aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e, por fim, o acordo sobre a biodiversidade firmado por quinze países incluindo o Brasil (FRANÇA, 2010, p.25). Com efeito, a transição da reivindicação por soberania e do direito ao desenvolvimento para a defesa em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, coloca o Brasil em uma posição de cooperação e diálogo ao invés da posição nacionalista dos anos 70. Coerente com o princípio da “autonomia pela participação” cunhado pelo chanceler de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, em que

a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e a capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais (FONSECA, 1998, p. 368).

De modo que a assertividade brasileira em termos de coordenação e busca por espaços de maior influência no cenário internacional configurou-se um dos mais proeminentes acertos da política externa de FHC.

Em 1995, a aprovação da Lei de Biosegurança é aprovada no Congresso, diante da biopirataria da Amazônia<sup>76</sup>, acompanhada no ano seguinte pela Lei de Patentes e em 1997 pela Lei de Cultivares, que regula acesso a recursos genéticos brasileiros. Tal como destaca Cervo (2002), “Todo este ordenamento jurídico complementou-se com o programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil, envolvendo o Brasil, o G-7, a U.E e o Banco Mundial no mais vasto programa de cooperação ambiental do mundo” (CERVO, 2002, p.12).

#### 4.4 CRISE INTERNACIONAL

*Durante todo o meu governo, o Brasil se viu constantemente ameaçado por um misterioso surto de uma espécie de gripe financeira. Em todo o mundo, as economias dos mercados emergentes, como a nossa, entravam em colapso com uma virulência raramente vista antes. Ninguém entendia muito bem por quê.*

*Eu não tinha plenamente essa percepção na época, mas está claro hoje que todos aqueles desafios, no Brasil e no exterior, estavam profundamente interligados.*

*Fernando Henrique Cardoso*

A globalização financeira e a especulação sobre a qual se ergue trouxe à luz as contradições deste processo no âmbito internacional na segunda metade dos anos noventa, atingindo e castigando países, de súbito, e, arruinando qualquer tentativa de política econômica. No Brasil, a crise internacional atravessou quase todo o governo de Cardoso, ameaçando a estabilidade econômica, tão cara a seu governo. Desencadeada pela crise mexicana em 1994 e o chamado “efeito tequila” devido a fuga maciça de capitais do país, a crise passou pelo sudeste asiático em 1997 chegando na Rússia em 1998. Em todas elas e principalmente nas duas últimas, os efeitos sobre o Brasil fora devastador, intensificando a pressão para a desvalorização do real e sobrecarregando a sociedade brasileira. Este subtópico visa a apresentar a visão de Cardoso diante de tais circunstâncias, através, sobretudo, dos registros nos Diários da Presidência.

A globalização financeira contou com a exigência irresoluta dos países ricos aos países emergentes, cristalizados no livre fluxo de capitais e na abertura completa dos sistemas

---

<sup>76</sup> A lei visava a preservar a soberania e direitos reconhecidos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Trata-se de um tratado da Organização das Nações Unidas e um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente. A Convenção foi estabelecida durante a ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

financeiro e dos mercados de valores, estabelecidas no que ficou conhecido como o Consenso de Washington e reforçadas pela Cúpula de Miami, em 1994 (BANDEIRA, 2010). Haja vista a concepção de Cardoso acerca da necessidade de atração de capitais simultaneamente à ampla e irrestrita abertura dos mercados brasileiro, verificou-se um aumento dos fluxos financeiros e sobretudo dos capitais especulativos, acentuando ainda mais os riscos de desestabilização em caso de uma crise, tal como se constatou. De modo que a dependência de capitais internacionais tornou-se, durante os governos de Cardoso, a nova forma de dependência, na medida em que por mais nocivo que se configuravam os riscos, cada vez mais o Brasil necessitava deles para garantir a estabilidade da moeda (CERVO, 2002), em um movimento perverso que ao mesmo tempo consumia a renda nacional. Com efeito, diante da dinâmica da crise, Cardoso busca junto aos países do G-7 o estabelecimento de medidas restritivas aos capitais especulativos, a que o grupo responde com uma leve cogitação sem nenhum resultado efetivo. A irritação com o excesso de pânico dos mercados atemoriza Cardoso: “grande tensão, estamos vivendo dias de muita preocupação, pode ir tudo por água abaixo a partir do nada. A situação no Brasil não indica falta de controle, é simplesmente o reflexo da crise mundial”, e, mesmo com todas as medidas tomadas lamenta: “é muito mais pânico mesmo. E já sabemos o que acontece quando bate o pânico: um comportamento de manda, de horda. Enfim, é mais uma crise no mundo, e desta vez pra valer” (CARDOSO, 2016). Em conversa com Tony Blair, Cardoso destaca o poder dos fundos de investimentos e de especulação e da possibilidade de um sistema regulatório internacional, mas sem nenhum resultado. Também reforça a ideia com o presidente francês, Jaques Chirac.

Eu disse que o mundo em que estamos vivendo é ‘novo’. Nele não são os bancos que fazem o grande fluxo financeiro e sim os fundos de investimentos e os fundos de especulação, os quais tem uma volatilidade muito maior do que os bancos (...) contei que no Brasil estávamos pondo regras para alertar o investidor da alavancagem, portanto, do grau de risco que ele corre. Falei muito com ele sobre a questão financeira internacional e insisti que o Brasil que ria ter uma participação mais ativa no processo regulatório. Ele disse que ia ver o que dava pra fazer. (CARDOSO, 2017).

Mais a frente, revela a postura contrária do FMI e outras instituições financeiras internacionais a qualquer regulamentação. Em conversa com o sociólogo e assessor especial da presidência, Luciano Martins, revela a necessidade de regulamentação, no sentido de que qualquer movimentação financeira deveria ser tributada, para se fazer um fundo para os países em desenvolvimento. Cardoso acrescenta que faria um pouco diferente: “ metade para os

países em desenvolvimento e metade para fazer uma grande caixa de liquidez internacional, e seria fácil fazer isso” (CARDOSO, 2016, p. 710).

Embora o Banco Central brasileiro possuía reserva de dólares em torno de 50 bilhões, a intensificação da crise força Cardoso e a equipe econômica a pensar em possibilidades de conter as perdas decorrentes das saídas maciças de capitais:

Qualquer tentativa de mudar a política atual vai significar em seguida inflação, perda de reservas e diminuição da atividade econômica. Ou seja, é melhor tentar resistir com a política atual por mais dura que ela seja, por mais difícil que seja essa resistência (...) o problema é ver as reservas, que por enquanto estão muito elevadas, mas a gente tem a experiência de que elas podem se esvaír. Não queremos que isso aconteça” (CARDOSO, 2016, p.684).

Ao mesmo tempo, a falta de liderança mundial diante dos estragos decorrentes da crise financeira intensifica a necessidade da reorganização do poder no mundo, aos olhos de Cardoso:

O Clinton está na Rússia falando com Iéltsin e ao mesmo tempo o caso sexual dele, e o Iéltsin com sua bebedeira, com as várias vodcas que dizem que ele toma. A Duma da Rússia recusa-se a nomear o primeiro-ministro, hoje mesmo insistiu em recusar. Falta liderança no mundo. Não posso falar muita coisa, porque vem as eleições (...) Vejo que na França Jospin, ou quem seja, está se preparando para tomar a proposta do Tobin de um imposto sobre os fluxos de capitais. A ideia é boa, mas quem vai pô-la em prática? Precisa haver uma reorganização do poder no mundo (CARDOSO, 2016, p. 684-685).

A Taxa Tobin, criada pelo economista norte-americano, James Tobin, refere-se a um instrumento de controle de volatilidade cambial através da regulação dos fluxos de capitais especulativos, principais agentes dos ataques as moedas nacionais (BANDEIRA, 2010). Ao mesmo tempo, na medida em que a crise se acentuava, Cardoso respondia com o aperto da reforma fiscal e as privatizações.

Setembro de 1998 foi um dos meses mais turbulentos. Em um único dia bilhões de dólares saíam vertiginosamente do país, no geral, registra Cardoso, que “há uma perda de cerca de 400 milhões de dólares”, em 23 de setembro de 1998. Em 9 de setembro, a saída de divisas do país já somava 19 bilhões. Diante disso, o governo confirma o corte de 4 bilhões de dólares no orçamento da União e anuncia um plano de reforma fiscal para reduzir o déficit primário entre 1999 e 2000. Cardoso busca por diversos meios convencer e se convencer de

que a crise não deveria ser tão intensa no país, argumenta que aqui a base tributária supera o dobro de alguns países e, portanto, o Estado brasileiro teria capacidade de pagamento. Culpa também em parte o governo pelo pânico: “Há um pânico sem base na realidade (...) em parte por causa do próprio governo, que ficou *no neh-nhe-nhém* de que temos um problema fiscal grave. Teremos um problema cambial sério e o problema da taxa de juros, que acompanha isso leva ao nosso endividamento. Essa é a armadilha que precisamos desarmar, só que não podemos desarmá-la neste momento”(CARDOSO, 2016, p.692). Em 11 de setembro de 1998 a bolsa de Nova York cai 3,3% com o recrudescimento dos problemas judiciais e políticos de Bill Clinton, A bolsa de São Paulo tem a maior desvalorização desde o anúncio do Plano Real, em 15,8% e os títulos da dívida perderam 6% do valor de face. A perda de reservas de dólares do Banco Central brasileiro ultrapassava os U\$ 22 bilhões desde meados de agosto e o dólar sobe 4% no mercado paralelo. No mesmo dia, a noite, a área econômica do governo anunciou a elevação da Taxa de assistência do Banco Central (Tban) de 29,75% para 49,75%, quase dobrando o auxílio ao Banco Central. Mesmo assim, Cardoso ainda considerava que a flutuação do câmbio “seria uma catástrofe para o país, com risco, inclusive, de inflação” (CARDOSO, 2016, p. 695). Diante do agravamento da crise, Cardoso demonstra a falta de possibilidades em sustentar o câmbio fixo. Diante disso, Menem telefona a Cardoso preocupado com os prejuízos que a mudança na taxa de câmbio poderia gerar, a que Cardoso responde que “não vamos mexer na taxa de câmbio, porque isso arrasaria a Argentina e levaria o Mercosul para o buraco”. (CARDOSO, 2016, p.697).

Visando a evitar mais estragos financeiros ao país, começa-se a cogitar a possibilidade de empréstimos internacionais. Neste sentido, a relação de Pedro Malan com o Banco Mundial e o FMI e o empenho do mesmo em ajustar as reformas diante das exigências de tais instituições no governo Collor garantiu-lhe contatos importantes junto a tais instituições. Muito embora Cardoso deixe registrado que “ Ele [Malan] não gosta muito da ideia de que o fundo vai ar caminhos.”, esforça-se para exercer alguma influência sobre tais instituições a fim de melhorar a imagem internacional do Brasil e aliviar a saída brusca dos capitais.

Malan me telefonou de novo para dizer que tinha recebido informações dos Estados Unidos e que ele fez uma pressão muito forte no Robert Rubim, no Stanley Fischer e também no Camdessus. E tinha dado resultado. O Fundo Monetário soltará hoje uma notícia dizendo que o Brasil, Argentina e México estão em boas condições, e que o G7 está disposto a apoiar essas economias. Se isso acontecer, é possível que haja uma luz no fim do túnel, ou pelo menos uma lanterna (CARDOSO, 2016, p. 696).

A posição do FMI é criticada em diversas passagens devido as duras exigências de ajuste fiscal exigidas e é, segundo Cardoso, compartilhada por Malan: “Ele [Malan] não gosta muito da ideia de que o fundo vai dar caminhos” (CARDOSO, 2016, p.685). Pelo contrário, para Cardoso, seria o Brasil que deveria: “cobrar o descaminho da globalização e a incapacidade do Fundo de resolver a crise. Do fundo e principalmente do G-7. Não tomam decisões, pensam que são um diretório do mundo e não chegam a sê-lo. (CARDOSO, 2016, p.685). Mesmo diante da insatisfação com a posição do Fundo, as opções do Brasil configuravam limitadas aos olhos de Cardoso, ainda mais nas circunstâncias da reeleição. O presidente brasileiro mantinha conversas constantes com o presidente do tesouro norte-americano, Robert Rubin, que tecia “elogios rasgados” a Malan. Este confirma a disposição em ajudar no que for necessário: “falou até mais fortemente: disse que os americanos fariam conosco a mesma coisa que fizeram com o México, dariam recursos” (CARDOSO, 2016, p.697). Cardoso ressalta a preferência pelo tesouro americano, por não querer “estar amarrado ao fundo”:

Eu disse ao Rubin que somos racionais, não tenho nada contra o Fundo, mas que em um momento eleitoral não podemos discutir essas questões com o Fundo. Além do mais, estamos tomando medidas que prescindem do Fundo, já estamos fazendo as coisas necessárias. E que seria bom termos uma conversa preliminar de gente nossa com gente do Tesouro [norte-americano], para que o Tesouro veja os esforços fiscais que estamos fazendo. Disse ainda que, na programação dos anos subsequentes, poderemos conversar com o Fundo. Entreabri, mas não abri a porta ao fundo. Eu não quero. E não é só por causa das eleições; eu não quero estar amarrado (CARDOSO, 2016, p. 698).

Em finais de setembro, Cardoso já não acreditava em qualquer possibilidade de o mercado reger a situação e buscava uma posição mais aberta do FMI em apoio ao Brasil. As reservas cambiais em 23 de setembro contavam U\$ 45 bilhões. O apoio dos presidentes do BID e do Banco Mundial publicaram notas de apoio ao discurso de Cardoso, o que gerou a alta das bolsas. Mesmo assim, o presidente brasileiro acreditava precisar de reforços grandes, “inclusive de um guarda-chuva financeiro internacional” (CARDOSO, 2016, p. 709). Como consequência, o malabarismo da política econômica interna tornava-se mais apertado. Diante disso, Cardoso registra reflexões significativas, por denominar de “ultrassecetas”. Vale a pena o trecho na íntegra.

Agora, uma reflexão ultra-secreta. Há um ponto que os críticos não pegaram, só um ou outro economista percebeu. Tudo isso que eu digo – déficit fiscal e tudo mais – é um pouco meia verdade. Não que não exista déficit a ser combatido, mas a questão que nunca foi posta [pelo governo] é a cambial. A

relação entre juros e câmbio, essa é a questão central. Tentei várias vezes, está registrado aqui, mexer nesse tema. Na hora H os economistas fogem da raia. Têm medo da flutuação e, pior ainda, claro, têm medo do câmbio centralizado, do ‘cone’ que discutimos lá atrás, em fevereiro do ano passado e de novo este ano. Não deram nem um passo, mantiveram a posição ortodoxa. Estou convencido que lhes dei a última chance. Na primeira oportunidade de respirar que tivermos vamos ter que mexer nisso também, porque não dá para manter o desequilíbrio de juros dessa forma, e jogar tudo nas costas do orçamento (CARDOSO, 2016, p. 710, grifos nossos).

Em conversa com André Lara Rezende, o qual após viagem aos Estados Unidos para discutir com o Tesouro norte-americano e o FMI, em fins de setembro, salienta o pessimismo de tais instituições: “eles não conhecem a situação do Brasil e querem um ajuste fiscal de proporções enormes, que não são absolutamente factíveis” (CARDOSO, 2016, p. 712), de modo que a resolução foi a de não restabelecer as negociações com o Fundo nos termos propostos mas a de “tentar forçar a discussão com novas possibilidades (...) Não sei o que vai acontecer disso tudo (...) não há a menor condição de aceitarmos um desses acordos do Fundo Monetário em que eles pedem o impossível” (CARDOSO, 2016, p. 712).

Mesmo às vésperas da reeleição a preocupação que mais incomodava Cardoso era a crise financeira: “Não sei, a esta altura dos acontecimentos, se é mais vantagem ser eleito presidente da República ou não, porque tenho um pouco de receio do que vem pela frente” (CARDOSO, 2016, p.717). Dias depois, ressalta: “Passei esses dias muito mais preocupado com os mercados do que com a eleição” (CARDOSO, 2016, p. 717).

A chegada da crise na Rússia na segunda metade de agosto piora a situação brasileira. Contaminada pelos efeitos da Crise Asiática e ao mesmo tempo com a redução do crédito internacional, pede a moratória de sua dívida externa, afetando o fluxo de capitais à países em desenvolvimento. Sob a presidência de Gustavo Franco no Banco Central e a decisão deste em manter o câmbio fixo, mais uma vez aumenta-se a taxa de juros, que chega a quase 42% em outubro. Ao mesmo tempo, os *bradies* da dívida externa brasileira eram negociados a terceiros: “essa gente [investidores privados] vendeu a futuro, estão torcendo para que o Brasil quebre, porque assim esses títulos caem e eles podem recomprar mais barato” (CARDOSO, 2016, p.717). Abaixo, a título de esclarecimento, os títulos emitidos no processo de renegociação da dívida externa, na esteira do chamado Plano Brady<sup>77</sup>, iniciado no final dos anos 1980 e terminado na primeira metade da década de 1990. Em 1992, a negociação feita

---

<sup>77</sup> Iniciativa proposta pelo então secretário do Tesouro norte-americano Nicholas Brady.

durante o governo Collor, possibilitou ao Brasil a aspiração de um novo lugar nas Relações Internacionais.

No dia 3 de outubro de 1998, às vésperas da eleição, Bill Clinton faz declaração acerca da criação de um fundo social de emergência a países em situação mais vulnerável. Cardoso já havia apresentado tal ideia a Clinton, que anuncia que tal fundo seria ponto central da reunião anual conjunta do Fundo e do Banco Mundial, realizada em Washington entre o final de setembro e início de outubro de 2018. Para Cardoso, o Brasil não estaria quebrado, já que as reservas eram equilibradas pelas vendas das privatizações. Não obstante, o país estaria “sofrendo um vendaval” sendo necessário, tal como já ressaltara antes, outro tipo de ajuda que não fosse o programa de praxe do FMI mas um programa novo que envolva o comprometimento de todos os países: “creio que Clinton entendeu isso, o secretário do Tesouro americano, o Rubin, também, e espero que o Larry Summers. Claro que o Camdessus vai falar pelo fundo com mais resistência, porque a força do Fundo está em seu poder de impor regras” (CARDOSO, 2016, p. 718).

A confiança de Cardoso na vitória é evidente: “haverá eleição amanhã, eu devo ganhar bem (...) vamos ganhar as eleições e eu vou ganhar um tremendo de um abacaxi para descascar, que é manter o Brasil no rumo da estabilidade econômica” (CARDOSO, 2016, p. 718).

Preciso que de Washington saia alguma decisão, algum encaminhamento mais firme de apoio das autoridades mundiais. Apoio concreto, e isso vai ser difícil, porque o Fundo tem um pensamento, o G7 tem outro, alguns países do G7, sobretudo a Alemanha, temem que se repita no Brasil o que aconteceu na Rússia, quando dinheiro público alemão, via Fundo, foi para a Rússia, recursos que garantiriam a remessa para o exterior de recursos privados russos, ficando o governo da Rússia com a dívida. Claro que no Brasil impediríamos isso, mas ninguém sabe que temos essa posição firme, então há receio de todo o lado. O nervosismo é muito grande (CARDOSO, 2016, p. 718).

No dia seguinte, Cardoso sai vitorioso da eleição presidencial, mas com uma indefinição acerca do Banco Central, já que Gustavo Franco encontrava-se diante de problemas pessoais<sup>78</sup>. Cardoso especula nomear imediatamente Chico Lopes em seu lugar e trazer o André Lara Resende do Ministério do Planejamento para a equipe econômica. No

---

<sup>78</sup> Embora Cardoso justifique nos Diários a saída de Gustavo Franco por motivos pessoais, Gustavo Franco é demitido da equipe econômica por ser contra a desvalorização do Real. Ver: REAL, 2017.

primeiro pronunciamento, feito de improviso, Cardoso registra a impressão de que tenha tido bom impacto, exceto aos mercados, pois “eles queriam medidas de contenção. Ora! O discurso de alguém que acabou de se reeleger não pode ser de medidas de contenção. Isso é coisa para Ministro da Fazenda” (CARDOSO, 2016, p.722). Além de agradecimentos e sinais de abertura de diálogo, Cardoso destaca a necessidade de austeridade, já anunciada antes mesmo da vitória.

Ao mesmo tempo, Pedro Malan nos Estados Unidos conversava intensamente com o FMI e o G7. A capacidade de negociação com tais setores é de tal maneira apreciada por Cardoso que ele planeja que Malan fique “como uma espécie de diplomata financeiro, o que ele faz muito bem. É muito correto, muito competente e tenaz” (CARDOSO, 2016, p. 723). Embora na conversa em Washington o FMI e os países do G7 insistiam na mudança do regime cambial brasileiro, entre a flutuação ou o aumento rápido, Malan consegue manter o câmbio fixo e consegue negociar a publicação de um comunicado do Fundo elogiando o câmbio brasileiro e a certeza de que o Brasil pagaria suas dívidas e nem impediria a saída de capitais. Além disso, anunciou estudar a abertura de uma linha de crédito especial de até US\$ 30 bilhões ao Brasil, com as condições de o país obter superávit primário entre 2,5% e 3% do PIB em 1999 e avançar nas reformas tributária, fiscal e previdenciária. No dia seguinte, o Banco Mundial acenou com a ajuda de até US\$ 7 bilhões. Para Cardoso, o anúncio fazia-se importante, pois dava “fôlego para fazermos o ajuste fiscal (...) O ajuste é forte, precisamos de uns 25 bilhões de reais para chegar a metas que permitam a queda do endividamento crescente do Brasil” (CARDOSO, 2016, p. 723). Ressalta-se aqui a satisfação de Cardoso com o aceno das instituições que criticou pelo excesso de imposições e os desdobramentos austeros na economia nacional.

Diante das limitações do ajuste fiscal, com a arrecadação de 25 bilhões como já ressaltado, Cardoso aponta para a possibilidade de que, caso não se tenha êxito neste processo, abaixar drasticamente a taxa de juros e ajustar o câmbio. Não obstante, é de suma importância notar que a saída para a crise na prática se confirmou no estrondoso volume de privatizações como parte do ajuste fiscal. Cerca de US\$ 78 bilhões com a maior parcela concentradas entre 1997-98 com cerca de 38% das receitas advindas do setor de telecomunicação, de modo que, portanto, o período de maior crise internacional coincide com o avanço das privatizações, cruciais para garantir a estabilidade econômica da moeda. Ao mesmo tempo, Cardoso admite que as taxas de juros brasileira configuravam “realmente insustentáveis para a economia do Brasil. Mas tenho que manejar com muita habilidade”

(CARDOSO, 2016, p. 723). Com efeito, a questão entre o câmbio e a taxa de juros é a mais incômoda a Cardoso, que afirma ter conversado sobre o tema com a grande maioria dos presidentes que telefonaram para parabenizarem-no. Destaca Chirac, o rei e o presidente da Espanha, Aznar, o presidente de Portugal e todos os presidentes da América do Sul, além de Clinton. Com este último, destaca a impossibilidade de mexer no câmbio e o excesso de imposições:

Conversamos detalhadamente, eu disse que era inaceitável, para mim qualquer recurso que implicasse mexer no câmbio, ele compreendeu, e também que eu não podia aceitar um programa de austeridade que não fosse nosso, que tivesse vindo do FMI; temos relações com o FMI, que pode nos vigiar, com faz com todas as economias, ter os dados e criticar, mas não fazer as propostas. Cabe a nós fazê-las, e temos competência para isso. Clinton concordou. Pedi ajuda para que ele segurasse os mais afoitos do FMI, que vivem querendo impor regras que não são cabíveis, que não são passíveis de serem atendidas (CARDOSO, 2016, p. 724).

Na metade de outubro, o Federal Reserve anuncia a diminuição da taxa de juros de 5,25% para 5% e as bolsas no mundo inteiro apresentam melhoras. Além de demonstrar a preocupação dos americanos com a economia mundial, segundo Cardoso, a atitude confirmou ser a crise sistêmica, mundial e para tanto, deveria contar com medidas globais. Na Conferência Ibero-Americana, em Portugal, a pauta fora a crise econômica global. Destaca a conversa com o presidente mexicano, Ernesto Zedillo, e o consenso diante da falta de liderança mundial: “A análise geral é de que a Europa continua pouco ativa, o Japão mudo. Só os Estados Unidos despertaram para a situação mundial. O Clinton, o FED e o secretário do Tesouro, o Rubin (CARDOSO, 2016, p. 731). Além disso, em conversa com o presidente português, Guterres, por quem tem grande admiração, destaca a visão pessimista de falta de liderança na Europa. Para ele, os europeus estariam dormindo. Era preciso, pois, abaixar os juros e abandonar o isolacionismo de cada país: “O Guterres, repito é, ao meu ver, dentre os líderes do mundo um dos melhores. Se Portugal fosse um país mais forte, ele teria papel decisivo. Tem uma mente clara, é corajoso, sintético, tenho por ele enorme admiração” (CARDOSO, 2016, p. 732).

Finalmente, a proximidade com Clinton e a escolha dos Estados Unidos como parceiro preferencial rendeu ao Brasil de FHC o acordo final com o FMI na metade de novembro<sup>79</sup>. O resultado foi um acordo de US\$ 41,5 bilhões, dos quais US\$ 29 bilhões disponíveis em até

---

<sup>79</sup> “O apoio de Clinton fora providencial para convencer o Fundo Monetário Internacional a destinar ao Brasil um pacote de ajuda de 40 bilhões de dólares pouco depois da eleição”. (CARDOSO e WINTER, 2013b, p. 304).

três meses: 18 bilhões do FMI; US\$ 4,5 bilhões do BID e a mesma quantia do Banco Mundial; US\$ 14,5 bilhões em linhas de crédito do BIS com garantia dos bancos centrais do G10. Além da redução do déficit fiscal por meio de superávit primário, o Brasil se comprometeu a ampliar gradualmente a banda de variação cambial e não adotar medidas protecionistas ou de restrição às importações. É pertinente notar que a preferência inicial por uma forma de solução que envolvesse a responsabilidade de diversos países a partir da criação de um fundo de emergência, ou ao menos a predileção de Cardoso pelo empréstimo via Tesouro norte-americano não vingou, de modo que fora das instituições mais tradicionais a que Cardoso manifestara insatisfação diante das contrapartidas que estrangulavam o Estado brasileiro a partir de um rígido programa de austeridade, que o Brasil resolvia suas pendências internas, abatido pelo furacão da crise financeira internacional. Essa dificuldade de governar em frente a uma das piores crises na virada do século é expressa em várias passagens<sup>80</sup>. Assumindo a responsabilidade política diante da crise financeira Cardoso consegue manter o compromisso de estabilidade econômica.

(...) a verdade é que o valor da moeda brasileira despencou mais do que prevíamos. Tive que mudar rapidamente pessoas no governo e apoiar novas políticas para superar riscos financeiros sistêmicos (especialmente na BM&F) e mesmo em algumas cidades, a busca imediata de liquidez pelos depositantes. Foi preciso restabelecer a confiança na moeda, na solvência do Estado e na economia brasileira. A despeito de decisões dessa complexidade dependerem de muitos fatores e de numerosas pessoas, assumi a responsabilidade de política do processo, como se vê nestes *Diários*. Assim como eu anunciara antes das eleições que marcharíamos para um ajuste fiscal que poderia requerer o apoio do FMI, não hesitei em manter o ministro da Fazenda e nomear em curto espaço de tempo dois presidentes para o Banco Central, com todo o desgaste que isso acarretou. Apesar dos obstáculos e dos zigue-zague, mantivemos o rumo e conseguimos salvar o que conquistáramos em matéria de estabilidade econômica (CARDOSO, 2016, p. 12, grifos nossos).

De modo que Cardoso assume o segundo mandato diante de um rígido plano de austeridade e, tal como prenunciado por ele, a inevitável desvalorização do câmbio é efetivada em de janeiro de 1999 visando a responder a necessidade de entrada maior de dólares para dar conta de honrar os compromissos financeiros com as instituições internacionais. Com Armínio Fraga na presidência do Banco Central, as taxas de juros alcançam os 45% para conter a forte desvalorização, ainda que com rápida recuperação. Ainda antes do acordo final

<sup>80</sup> “Apenas durante dois anos do meu governo o Brasil não passou por algum tipo de crise financeira” (CARDOSO e WINTER, 2013, p. 312).

com o FMI, em face da vitória à reeleição, Cardoso aponta o significado de o Brasil sair-se bem da crise.

O fato é que tive que trabalhar duramente para enfrentar esse desafio brutal. Se nos sairmos bem, vamos marcar nossa posição no mundo de maneira definitiva como país competente, capaz, que tem liderança e condições de avançar e que na hora H conta com respaldo da população, ainda que sejam aplicadas medidas impopulares. Acho isso essencial (CARDOSO, 2016, p. 724).

Do ponto de vista externo, olhar a crise do ponto de vista da própria matriz das reformas de matriz neoliberal imprimidas pelo *Washington Consensus* é a chave para entendermos o comportamento do Brasil e as matizes determinantes que imprimiram um aspecto particular ao neoliberalismo cardosiano, por sua vez, traço constitutivo de sua política externa, e, portanto, de um projeto muito bem fundamentado de inserção internacional do Brasil no mundo diante das mudanças impetradas pela globalização. O que confere a Cardoso uma tonalidade otimista em relação às mudanças globais, que vai progressivamente ruindo a partir das crises financeiras internacionais desencadeadas pela Crise Asiática em 1998, particularmente no aspecto da economia globalizada. Isso porque a principal contradição da globalização seria a financeirização e a dependência dos países aos capitais internacionais.

Não obstante, a inerente dependência do Plano Real ao dólar e, portanto, aos capitais internacionais, nova forma de dependência (CERVO, 2002) brasileira aos países centrais, impulsiona Cardoso a buscar construir uma imagem positiva do Brasil frente às principais instituições financeiras internacionais e, claro, aos Estados Unidos, do ponto de vista institucional, e ao mesmo tempo, estimular os investimentos internacionais por meio de quase uma militância de Cardoso frente a empresários internacionais. Com efeito, como pode-se notar, em praticamente todos os discursos no início de seu governo tratava de assegurar a idoneidade brasileira frente aos credores externos. Não à toa, dos dois pedidos feitos à Clinton, quando da primeira visita oficial de FHC à Casa Branca, quando o presidente norte-americano se inclina e pergunta-o em sala fechada: “O que eu posso fazer para ajudar o Brasil? O que nós podemos fazer juntos”, além do pedido ao apoio norte-americano a uma cadeira permanente do Brasil no CSONU, pede apoio frente às principais instituições

financeiras internacionais<sup>81</sup>, dado o principal compromisso de Cardoso de manutenção da estabilidade econômica. Com efeito, durante a crise, Cardoso e Clinton, por vezes, falaram ao telefone, com amplo apoio de Clinton todas as vezes (CARDOSO, 2016). Tal como afirma Cardoso: “O apoio de Clinton for a providencial para convencer o Fundo Monetário Internacional a destinar ao Brasil um pacto de ajuda de 40 bilhões de dólares pouco depois da eleição” (CARDOSO e WINTER, 2013, p. 304). É, pois, nas exigências de tais instituições e as pressões por austeridade, que a ajuda de Clinton fora crucial para a provação do pedido do pacote de ajuda brasileiro: “o pacote foi concedido apesar das objeções de certos funcionários do FMI, que nunca ficavam satisfeitos com nosso empenho de corte e gastos, que eles consideravam pequeno” (CARDOSO e WINTER, 2013, p. 304). As constantes declarações acerca do aspecto negativo da ajuda das instituições financeiras internacionais é, ao mesmo tempo, justificativa à recusa de Cardoso em ser taxado de neoliberal: “A ironia do fato de eu ser tão insistentemente tachado de neoliberal no Brasil estava em que meu programa de reformas muitas vezes não parecia suficientemente rápido para o FMI e o Banco Mundial” (CARDOSO e WINTER, 2013, p. 304), ao mesmo tempo em que demonstra o aspecto político doméstico que pautava a conjuntura de então e colocava Cardoso frente a negociações com o Congresso Nacional, na medida em que os cortes e as medidas econômicas decorrentes por lá passavam.

Em numerosas oportunidades tive de explicar que não era um ditador; que havia no Brasil um processo democrático que precisava ser respeitado; e, que, se o nosso Congresso não aprovasse medidas de austeridade, eu, praticamente, ficaria com as mãos atadas. Até certo ponto, a confusão do FMI era compreensível. No papel, os partidos de coalizão que dava sustentação ao meu governo desfrutavam de confortável maioria no Congresso. Mas aí é que residia o paradoxo do qual falei a Clinton: os partidos eram tão indisciplinados e sofriam pressões tão fortes que a linha divisória entre políticos de oposição e favoráveis ao governo muitas vezes era indistinta ou inexistente. Assim, quando o FMI condicionou o pacote de ajuda a futuros cortes de gastos somando bilhões de dólares, a serem aprovados pelo Congresso, , enfrentamos um tremendo desafio. Se o congresso não aprovasse, os empréstimos seriam negados. Desse modo, embora o pacote de ajuda representasse uma possibilidade de sairmos da crise, era também uma aposta; e ela for a de tal maneira elevada que, se fracassássemos, a queda seria ainda mais dura (CARDOSO e WINTER, 2013, p. 305).

---

<sup>81</sup> “O que posso fazer para te ajudar, para ajudar o Brasil? O que nós podemos fazer juntos? Mencionei-lhe o Conselho de Segurança, que era um modo de o Brasil ter uma participação maior e também de os militares se sentirem desempenhando um papel mais consistente, o que igualmente fortaleceria a democracia, e falei da questão do sistema financeiro internacional.” (CARDOSO, 2015, p. 123).

Este aspecto, particularmente, demonstra o entrelaçamento de atores domésticos suscetíveis de influência sobre a PEX, contrariando estudos que afirmam o *déficit* democrático do Legislativo em PEX e apontam a larga coesão interna dos partidos nos processos decisórios de política internacional (FELIÚ, 2012). Além disso, é salutar a posição que a política externa passa a ocupar na sociedade brasileira, no processo de “politização da política externa”, apontado por Lima (LIMA, HIRST e PINHEIRO, 2010). Com efeito, os empréstimos internacionais criam um efeito relevante sobre a opinião pública, estimulada pela oposição, liderada pelo PT. Não nos cabe aqui esta análise, embora bastante sugestiva do ponto de vista de pesquisas voltadas a apreender o entrelaçamento entre política doméstica e externa nos processos decisórios de política externa, necessários à Análise de Política Externa contemporânea brasileira, tal como apontam pesquisa recentes (PINHEIRO e MILANI, 2012; LIMA e MILANI, 2014; HIRST; LIMA e PINHEIRO, 2010).

Importa, portanto, destacar que à medida em que a crise financeira internacional ganha musculatura, Cardoso assume um papel mais crítico ao tema da financeirização do sistema internacional, tal como deflagrado pela defesa e ativismo internacional acerca da criação da Taxa Tobim.

O empréstimo de mais de US\$ 40 bilhões do FMI e do Banco Mundial foram cruciais para resguardar o Brasil de uma nova crise inflacionária, contudo, a dependência às instituições financeiras internacionais sob a hegemonia dos Estados Unidos se intensificou, ampliando a posição de vulnerabilidade do país (CERVO, 2002; VIZENTINI, 2005). Adicionalmente, a intrínseca relação do Plano Real com o sistema financeiro internacional sofrera o principal abalo com as crises internacionais, de modo a desencadear o fim da URV em 1999, mesmo que com rápida estabilização<sup>82</sup>. Do ponto de vista da política externa, Cardoso busca mecanismos de aprofundamento da integração regional deflagrados na I e na II Cúpula Sul-Americana liderada por iniciativa de FHC, em 2000 e 2002 (VIZENTINI, 2005; CERVO, 2002) em que apresenta o relançamento de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). De modo que o tom mais reativo e não tão otimista à globalização torna-se mais evidente após as crises internacionais e a política externa de Cardoso sofre sutil inflexão no final do segundo governo, intensificada à política externa agressiva dos Estados Unidos a partir do 11 setembro, de desrespeito às normas internacionais deflagradas com a Guerra ao Terror (SILVA, 2012; CERVO, 2002). De modo que em contraposição a ALCA e

---

<sup>82</sup> Afirma Cardoso:

visando assegurar uma zona de fortalecimento econômico regional, Cardoso vê no aprofundamento da integração regional a possibilidade de mais autonomia do Brasil frente às estruturas ameaçadoras impostas pelo sistema econômico internacional.

Com efeito, ao mesmo tempo em que o plano de estabilização econômica se sustentava a partir da dependência de capitais externos, a dependência e vulnerabilidade brasileira se intensificava e, neste sentido, cabia a Cardoso criar mecanismos possíveis de adaptação ao hostil processo de globalização financeira, considerados irreversíveis à FHC. Neste sentido, a postura de Cardoso sempre foi crítica no plano do discurso, intensificando-se após as crises internacionais, mas de ampla aceitação no plano prático. Isso porque entendia que não haveria outra forma de lidar com este aspecto constitutivo da globalização econômica e, portanto, cabia ao Brasil acatar as mudanças impetradas pelas circunstâncias históricas sob o julgo de ficar de fora da arena internacional. Postura cunhada pelo próprio assessor diplomático de Cardoso, o embaixador Gelson Fonseca Junior (1998), como “autonomia pela participação” e acatada pela literatura predominante de política externa brasileira (VIGEVANI e CEPALUNI, 2016; CERVO, 2008; CERVO e BUENO, 2012). Com efeito, a solução vista por Cardoso, no plano do Sistema Internacional para aliviar a pressão da globalização financeira é a institucional, a partir da reforma de organizações internacionais financeiras, como por exemplo a utilização da Taxa Tobim. Calcanhar de Aquiles do Plano Real, a dependência econômica internacional sob a hegemonia do dólar fez com que Cardoso militasse na arena externa em torno da necessidade de reformas estruturais que viabilizassem a ajuda aos países em desenvolvimento. A diplomacia presidencial de Cardoso fora crucial neste aspecto, buscando pessoalmente em conversações privadas com diversos líderes mundiais, em diversas cartas endereçadas pessoalmente a eles, a possibilidade de reforma com a taxa Tobim<sup>83</sup>. Embora especule sobre a ideia de um fundo social de emergência internacional<sup>84</sup> esta postura permanece bastante fechada entre as conversas com o círculo fechado de assessores. As reformas econômicas de Cardoso continuariam a colocar o Brasil

---

<sup>83</sup> “Eu puxei o tema de toda a reunião, os jornais do Brasil repetiram uma bobagem: eu contra o Clinton, o Schroder e o Tony Blair, pelo fato de que teria proposto regulamentação das finanças internacionais; eu não propus a regulamentação nesses termos. Falei, expliquei, contei o caso do Brasil, fiz referência à taxa Tobim, disse que ela não era feita para isso, mas que era possível conceber um mecanismo de maior financiamento do FMI que lhe permitisse maior poder de atuação rápida nas crises. Todos sabem que é preciso fazer alguma coisa, ninguém sabe o que fazer e todos tem um pouquinho de medo da ideologia prevalecente, que é a liberal. Eu fui mais longe do que isso, minha ideologia não é neoliberal.” (CARDOSO, 2017, p; 382). Além do exemplo, há diversas passagens nos Diários da Presidência que indicam a preocupação de Cardoso com o Sistema Financeiro Internacional.

<sup>84</sup> Ver: conversa com Luciano Martins, no início deste tópico.

na rota do rentismo internacional (PAULANI, 2010) iniciadas com o governo Collor e alargadas progressivamente nas gestões tucana e petistas. Embora a crise internacional que devastou a economia brasileira não prejudicou Cardoso em sua reeleição, renunciava, com a falência do regime cambial que ancorava o real, a erosão da popularidade de Cardoso (CRUZ, 2010).

A crise internacional e os efeitos sobre o Brasil foram decisivos para mudanças na política externa brasileira de Cardoso nos finais do último mandato, de modo a adaptar o Estado a um modelo mais ágil no que toca o desenvolvimento nacional (SILVA, 2012; CERVO, 2002), transitando do paradigma do Estado Normal ao Estado Logístico, tal como denominado por Cervo (2008), muito embora para este autor esta transição não passou de um ensaio no final do governo Cardoso, ganhando densidade com o governo Lula (CERVO, 2008). A partir de 1999, o discurso otimista em torno da globalização passa a ser substituído pela ideia de globalização assimétrica. Diante da hostilidade da globalização opta pelo aprofundamento da integração regional com foco no Mercosul.

### **3.5 AS RELAÇÕES EXTRA-HEMISFÉRICAS: EUROPA, ÁSIA E ÁFRICA**

#### **3.5.1 Europa**

Este tópico visa a apresentar de maneira geral as percepções de Cardoso em relação aos líderes europeus com quem manteve contato, sobretudo pelas viagens presidenciais e na recepção às comitivas internacionais, registrados nos Diários da Presidência. A relação de proximidade que Cardoso busca cultivar com os países europeus configurou-se promissora do ponto de vista da diplomacia presidencial de Cardoso. Visto com grande prestígio pelos líderes europeus, o presidente brasileiro soube utilizar seu capital diplomático para aproximar os países do ponto de vista multilateral, via União Europeia - Mercosul, e bilateral, principalmente com a França e a Inglaterra. Destaca-se também o esforço de aproximação com Portugal na tentativa de estabelecer laços mais consolidados com os países de língua portuguesa (CRUZ, 2010; CARDOSO e SOARES,1998), além da admiração pessoal de Cardoso pelo presidente Guterrez, como já apontado acima. Foram várias as viagens à Europa e diversas as conversas com líderes europeus de envergadura.

A proximidade intelectual com Tony Blair<sup>85</sup> viabilizou um encontro entre os maiores líderes mundiais, que se desdobrou na publicação de um livro pelo Instituto Teotônio Vilela, denominado “Globalização e Governos Progressistas” (2000). Em visita à Inglaterra em 1997 Cardoso entrega o prefácio da edição em português do livro de Blair “Minha Visão da Inglaterra”<sup>86</sup>, ocasião a partir da qual passam a discutir novas possibilidades de governança global diante das mudanças impetradas pela globalização. Da conversa resulta um encontro em Florença (1999) e mais a frente em Berlim (2000) com o primeiro-ministro inglês Tony Blair, o presidente francês Lionel Jospin, o primeiro ministro alemão Gerhard Schoeder e o primeiro ministro italiano Massimo D’Alema, os quais se declaravam progressistas ou reformistas. O encontro teve como referência o debate da Terceira Via - teoria desenvolvida pelo sociólogo inglês Antony Giddens e que vê na radicalização da democracia a saída para os problemas inerentes ao capitalismo – denominado de “novo centro” na Alemanha e “nova esquerda” na Itália. Partindo do pressuposto de que a globalização gera assimetrias e desigualdades estruturais, a ideia de Cardoso foi a de problematizar, debater e procurar respostas conjuntas. Esta última, é apontada por Cardoso pela saída institucional, isto é, a saída para as desigualdades estruturais da globalização encontrar-se-iam em instituições políticas e econômicas que tenham legitimidade e representatividade, já que Cardoso aponta nas atuais instituições internacionais um déficit de governabilidade. Estas reuniões são relevantes, na medida em que revelam aspectos centrais do pensamento político internacional do presidente brasileiro, tal como aprofundaremos à frente. A respeito do encontro, além de elogiar muito Clinton, que “deu um show”, Cardoso revela o aspecto positivo do encontro:

Nunca houve uma reunião desse tipo, líderes dessa envergadura falando o que pensam diante de todo mundo, no total, seiscentas pessoas, na presença de jornalistas e com transmissão ao vivo pela televisão. Podia ser um desastre, não foi. Isso se deve ao Clinton, ele tem essa ousadia e fala com muita independência sobre todos os assuntos (CARDOSO, 2017, p. 383).

Cardoso aproveita a ocasião para denunciar as dificuldades dos países em desenvolvimento: “nós, do Brasil, temos que fazer o que vocês estão fazendo e o que não fizemos, ou seja, retomar o crescimento, controlar a inflação e, ao mesmo tempo, política

---

<sup>85</sup> “Conversamos bastante sobre como desenvolver com mais profundidade as relações do Reino Unido com o Brasil. Dei um panorama do que estamos fazendo no Brasil, enfim, uma conversa bastante boa, sobretudo quanto a continuidade do diálogo ao redor da Terceira Via. Tony Blair referiu-se várias vezes de forma muito positiva a mim, ao que fazemos no Brasil e ao interesse que ele tem na ampliação desse diálogo, à margem da Internacional Socialista” (CARDOSO, 2016, p. 584).

<sup>86</sup> BLAIR, Tony. Minha Visão da Inglaterra. Ed. Instituto Theotonio Vilela. São Paulo, 1998.

social. É muito difícil porque ao mesmo tempo precisamos reformar o Estado” (Diário 3, p. 382). Também utiliza o evento para criticar o sistema financeiro internacional salientando a importância de regulamentação, e destacando a Taxa Tobim. A posição de Cardoso é abordada de maneira negativa pela imprensa brasileira, a que Cardoso responde, esclarecendo que:

Eu puxei o tema de toda a reunião, os jornais do Brasil repetiram uma bobagem: eu contra o Clinton, o Schroder e o Tony Blair, pelo fato de que teria proposto regulamentação das finanças internacionais; eu não propus a regulamentação nesses termos. Falei, expliquei, contei caso do Brasil, fiz referência à taxa Tobim, disse que ela não era feita para isso, mas que era possível conceber um mecanismo de maior financiamento do FMI que lhe permitisse maior poder de atuação rápida nas crises. Todos sabem que é preciso fazer alguma coisa, ninguém sabe o que fazer e todos tem um pouquinho de medo da ideologia prevalecente, que é a liberal. Eu fui mais longe do que isso, minha ideologia não é neoliberal. (CARDOSO, 2017, p; 382).

Finalmente, é pertinente a declaração acerca da falta de liderança global: “Há um déficit *of governance* em âmbito mundial; Schroder falou da inclusão da China no grupo do G8, que achei ótima e acrescentei: ‘E por que só a China?’”(Diário 3, p. 382).

Um dos aspectos que mais interessava a Cardoso era um possível acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia. Juntos, os países da União Europeia representavam 28% das importações brasileiras em 1999, enquanto os Estados Unidos eram responsáveis por 23%. Mesmo com todas as restrições, o comércio entre os dois blocos entre 1992-1997 aumentou cerca de 266%, e os IEDs do Mercosul somaram cerca de quase 8 bilhões, aumentando 700% neste período (CERVO, 2012).

No início de seu primeiro governo, em conversa com o então vice-presidente da U.E, o espanhol Manuel Marín, Cardoso registra o empenho de um Acordo U.E – Mercosul. “Foi sensacional, o Marín disse claramente que estão decididos a fazer um acordo conosco, com o Mercosul. Trata-se de um acordo importante, ele sabe das dificuldades mas é uma decisão política em nível europeu” (Diário , p.243). Na ocasião, Cardoso realiza visita de Estado à Bélgica. Registra o apoio do primeiro ministro belga, Jean-Luc Dehaene, a entrada do Brasil no CSONU, “inclusive não entendia por que eu falara tanto nos nomes dos outros países. Depois disse que percebia que eu tinha que disfarçar nossa candidatura, a qual ela achava mais do que justa” (CARDOSO, 2015, p.244). Em 1995, Cardoso visita o Reino Unido, a Alemanha, a Bélgica, Portugal e a Espanha. Em Portugal, o primeiro ministro português,

Antonio Guterres aponta interesse na aproximação estratégica entre Europa e Mercosul. Na Alemanha, o presidente Roman Herzog e o primeiro ministro Helmut Kohl, falam sobre a necessidade da paz na Europa: “França e Alemanha unidas para equilibrar a Europa e também para impedir que essa seja uma fortaleza, porque a Alemanha exporta bastante portanto ele não deixará que isso fique fechado” (CARDOSO, 2015, p. 247). Registra a comparação de Herzog acerca da formação da União Europeia, a partir da rivalidade entre França e Alemanha, com o aprofundamento do Mercosul, via cooperação Brasil-Argentina: “ele não tem dúvida de que a relação entre a Alemanha e a Europa é igual ao Brasil e o Mercosul. Que Mercosul e U.E devem ser um grande quadro de referência para que nós organizemos as grandes questões mundiais”. (CARDOSO, 2015, p. 247). Finalmente, em relação ao apoio sobre a cadeira no CSONU, o chanceler alemão se posiciona: “não vamos nem falar sobre isso, vocês vão ter que entrar, nós também temos que fingir que não é conosco, nós somos os maiores assim como vocês são os maiores na América do Sul” (CARDOSO, 2015, p.247). A proximidade do chanceler alemão entusiasma Cardoso, que registra o pedido do primeiro-ministro alemão, Helmut Kohl : “vamos fazer o seguinte: relação direta, pessoal, eu e você por telefone (..) para fazermos uma grande iniciativa alemã-brasileira no ano que vem, possivelmente no campo da ecologia, para mostrar ao mundo que Brasil e Alemanha estão unidos” (CARDOSO, 2016). O presidente brasileiro vê com bastante satisfação a viagem, expressando bastante confiança: “o ambiente de muita animação contagiou até mesmo os jornalistas, que, naquele momento, já tinham decidido que essa era a minha viagem mais importante, por causa da questão da Comunidade Europeia. Acham que estou liderando o Mercosul no encontro com a Europa. Tudo isso é um pouco exagerado, é verdade em parte, o Brasil recuperou o seu prestígio” (CARDOSO, 2016). Em março de 1997, recebe a comitiva francesa. Cardoso registra os comentários de Chirac durante o jantar à comitiva: “Na conversa, Chirac insistiu na necessidade de o Brasil não ficar ilhado numa relação hemisférica com os Estados Unidos, parece que essa é a obsessão francesa”. (CARDOSO, 2015, p. 119). Com efeito, a aproximação com a França é patente durante os governos de Cardoso, mesmo considerando o declínio das relações bilaterais (CERVO, 2002, p. 21). Na cerimônia oficial, Chirac propôs o que FHC já sabia, uma aproximação do Mercosul com a Europa e da França com o Brasil. Além disso, citou a renovação do Cindacta, fornecendo helicópteros militares da classe esquilo para suprir as Forças Armadas, ao que Cardoso responde reafirmando a necessidade de honrar a compra dos Tucanos brasileiros. O presidente brasileiro também salientou a questão dos subsídios agrícolas europeus e do protecionismo, a que Chirac faz proposta irrefutável, para Cardoso: “por que não mudar os termos da discussão e ver a

organização geral da produção na Ásia, nos Estados Unidos, na América Latina? Enfim, sair do impasse. (CARDOSO, 2016, p.121). Em conversa com o presidente da *aérospatiale* francesa, interessado em produzir com a Embraer e em modernizar os F5 brasileiros, fica claro a tentativa francesa de obstruir a hegemonia hemisférica estadunidense e da parceria da companhia francesa com a Embraer:

Estão dispostos a jogar mais forte com o Brasil, desde que tenhamos garantias de que os americanos não atrapalharão o jogo, sobretudo no que diz respeito à questão dos foguetes e dos satélites. Eles sabem que nós estamos entrando no MTCR, disseram que a Europa toda é favorável a isso” (CARDOSO, 2015, p. 175).

Cervo (2002) aponta que o governo FHC retoma relações históricas inertes, substituindo-as por recente dinamismo, com melhoria da imagem brasileira na França, a partir da qual fora possível firmar Acordo Quadro de Cooperação e planejamento de ações de médio prazo, além do estabelecimento de inédita cooperação fronteiriça na Guiana Francesa. A desconfiança no processo de formação da ALCA e a imagem do Brasil como porta de acesso à América Latina, faz com o governo francês proponha a cúpula entre chefes de Estado e de governo das duas regiões, pressionando o Mercosul e UE à negociação de acordo bilateral de comércio, a partir da qual amplia-se os investimentos franceses no Brasil, com a chegada de grupos como o Carrefour, *Electricité* de France, Michelin, Alcatel Alstom, Thomson, Aérospatiale, Air Liquide, Renault e Peugeot. “Ainda assim, o comércio bilateral não acompanhou esta expansão dos investimentos, permaneceu abaixo dos 3% do comércio total do Brasil entre 1990-99 e teve no protecionismo agrícola francês o pomo de discórdia” (CERVO, 2002, p. 23). Com efeito, este ponto configura o nó górdio das relações com os europeus.

Na Itália, em 1999, recebe diversos empresários, especialmente o diretor da Fiat, bastante eufórico com o desenvolvimento da Fiat no Brasil. Encontra-se mais de uma vez com Scalfaro, presidente italiano. Recebe o título de *doutor honoris causa* da Universidade de Bolonha, com a participação do 1º ministro italiano, Romano Prodi.

No Vaticano, é recebido com cerimonial do papa João Paulo II, primeira visita de Estado de um presidente brasileiro ao Vaticano.

Eu de casaca, medalhas, o papa me deu uma Ordem Piaana, de Pio IX (1846-1878). Os cardeais foram cedo a embaixada do Brasil na Itália para me impor a ordem (...) ficamos num estado de certa ansiedade pela chegada do papa (...) O papa é simpático, tem jeito de um homem que deve ter sido

determinado, a esta altura da vida me pareceu menos determinado e mais contemplativo (...) Não tocou em nenhum tema que não fosse de apoio ao Brasil e a mim (...) Ele conversou muito sobre Cuba (...) O ambiente claramente reafirmava o que o papa tinha me dito: entre o Vaticano e o governo do Brasil não há diferenças, problema algum. Temos relações excelentes. (CARDOSO, 2016, p. 94-95)

**IMAGEM 4:** FHC e Ruth Cardoso realizam a primeira visita de Estado de um governante brasileiro ao Vaticano, conhecem o Papa João Paulo II.



**Fonte:**UOL

Na Inglaterra, participa da conferência “*Link into Latin America*”, promovida pelo governo e empresários britânicos. No discurso e na conversa, FHC enfatiza a necessidade de avanço na área agrícola, “porque senão as concessões ficam unilaterais” (CARDOSO, 2016). Na Alemanha, em parada antes de seguir à China, reencontra o presidente Herzog que expressa preocupação com a Rússia e a China. Vale a pena o registro, na íntegra:

Ele não vê com clareza, e eu também não, o que acontecerá nesse lado de cá do mundo. Acha que a China poderia ainda ser engolfada por lutas internas e que o governo central é menos forte do que parece. Quanto à Rússia, é o saído, uma confusão muito grande, Iéltsin não tem aparentemente capacidade de ser mais do que é, um símbolo atrabiliário da Rússia atual. (CARDOSO, 2016, p.344).

#### **4.5.2 CHINA, ÍNDIA e MALÁSIA**

A relação do Brasil com a China durante os governos de Cardoso refletiu os diversos dilemas que o presidente brasileiro resguardava em relação ao mundo não ocidental, ao mesmo tempo em que expôs contradições entre o discurso e a prática de Cardoso nas relações internacionais, reforçando o aspecto realista necessário à análise das relações interestatais. Ao mesmo tempo em que deflagrava-se a transição de poder do Japão para a China, a chancelaria de Cardoso buscara aproximação com a grande potência oriental. Cardoso registra que as visitas de Lampreia, Malan, Serra e Marco Maciel ao Japão em 1995 os empolgam, sobretudo a Lampreia. Na ocasião, afirmavam que o Japão estaria decidido a investir mais no Brasil (CARDOSO, 2015). Em maio de 1996, Cardoso realiza visita oficial ao Japão e ouve do 1º ministro, que os investimentos japoneses no Brasil seriam diretos, preferencialmente, por acreditarem ser o dínamo do Brasil. Respondendo à tentativa brasileira de aproximação, no ano posterior o Brasil recebe pela primeira vez um imperador japonês, Akihito e sua esposa, em maio de 1997. O casal imperial contou com verdadeiro banquete no Itamaraty (CARDOSO, 2016).

O crescimento da economia chinesa durante os governos Cardoso cresce de maneira galopante. Em 1995, alcança uma taxa de quase 30%. Entre 1991 e 2003 alcança a maior média do mundo, de quase 12%:

Cardoso observa a ascensão chinesa com receio. Reconhece a importância do país para a economia internacional e a influência determinante para o próximo século, mas as afinidades com o mundo ocidental e a tradição europeia de valores liberais, particularmente o desrespeito aos direitos humanos é decisiva quanto a relação mais afastada em relação aos países europeus e sobretudo os estados unidos. Se com este último país, Cardoso realizou 8 viagens oficiais, com a China foi apenas uma a visita de Estado. Ao registrar as impressões da viagem, fica saliente a desconfiança diante das contradições chinesa:

Pareceu-me uma gente bastante moderna na sua visão, mas, no dia em que estava com eles, condenaram um defensor dos direitos humanos a quatorze anos de prisão. Não querem transigir nessa matéria. Tem medo da repetição da coisa russa. Na verdade, a China é imensa, mais ou menos organizada, e pobre. Mas será uma grande influência, decisiva talvez, no próximo século, e o Brasil precisa dessa relação” (CARDOSO, 2015, p.347).

Do ponto de vista comercial observa-se expressiva intensidade nas relações Brasil-China, alcançando a posição de 2º principal parceiro comercial brasileiro em 2002. Durante o mandato de Cardoso, as exportações brasileiras duplicaram (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003), com destaque às *commodities*.

Com efeito, a partir dos anos 90 as relações do Brasil com a China passam a ser consideradas estratégicas (CERVO e BUENO, 2013) com destaque à parcerias na área tecnológica de lançamentos de satélites e energia. Embora a preocupação com o Japão e a visão deste país como polo determinante de poder no Oriente seja expressivo ainda durante a gestão Cardoso, é perceptível a mudança de rota gradativa do Brasil em relação à China a partir dos governos Cardoso (SILVA, 2012). Destaca-se também a aproximação com a Malásia.

Em visita na capital da Malásia, em dezembro de 1995, FHC registra o esforço do primeiro-ministro malaio em estimular o comércio do Brasil com o sul da Ásia através da Malásia. Menciona a possibilidade de parceria para construção de uma hidrelétrica em Bakum. Cardoso avalia positivamente a visita: “há muitos campos de cooperação, na parte não só de comércio, mas de vendas de certos materiais, insumos básicos, além dos equipamentos para essa futura empresa hidrelétrica que vão fazer, não sei se vamos ganhar isso ou não” (CARDOSO, 2015, p. 354).

Com a China, mais uma vez Cardoso exerce o ativismo em torno da Reforma no Conselho por meio da Cadeira Permanente do Brasil no CSONU. Na visita à China, em finais de 1995, encontra-se com o presidente Jian Zemin “homem vibrante e de muita simpatia”. Mencionei de passagem o CSONU e ele também de passagem reafirmou a possibilidade de seu país nos apoiar”(CARDOSO, 2015, p.345). As relações da China com o Brasil perpassava o temor dos chineses pelo alinhamento com os Estados Unidos, A respeito disso, o Primeiro Ministro Le-Pen pergunta a Cardoso como o Brasil levava as relações com o país norte-americano: “eu saí pela tangente dizendo que para o Brasil era de independência (...) e que agora estamos numa grande facilidade de relacionamento com eles” (CARDOSO, 2015). Mais à frente, em novembro de 1996, em jantar com Li Ping, Cardoso registra que teve uma longa conversa. Segundo FHC, embora a aproximação com o Brasil fosse grande por parte dos chineses, a grande obsessão de Ping seria os americanos, que estariam atrapalhando a China: “A certa altura, ele insinuou que haveria a possibilidade de estarmos seguindo os americanos. Eu disse que não, que fazemos isso por nossa conta”. (CARDOSO, 2015, p.821). Além disso, Cardoso, prudentemente, defende uma multipolarização do sistema internacional, a que Ping concorda. Na América do Sul, a preocupação geopolítica chinesa concentrava-se no Paraguai, que não manteria relações com a China, ainda resquício da política bipolar da

Guerra Fria<sup>87</sup>. As dificuldades em driblar a desconfiança chinesa fica explícita na afirmação que registra por ocasião da visita ao país oriental: “Estou cansado de ser só eu a fazer essa vendagem do Brasil no exterior. Faço por dever do ofício, e não porque tenha algum interesse ou mesmo vocação para isso. Precisamos colocar o país num outro patamar, e isso passa por aí” (CARDOSO, 2015).

Por sua vez, a preocupação em torno do governo autoritário chinês e a transparência em não respeitar os princípios de defesa em torno dos direitos humanos cria um imaginário de desconfiança do governante brasileiro, de que a China poderia se incomodar com o Brasil, atrapalhando o relacionamento bilateral. Exemplo é a conversa com Li Ping, em que faz questão de justificar a importância da defesa dos direitos humanos pelo Brasil, pautada no passado autoritário do país e que de modo algum tal ponto poderia ser utilizado como uma posição ofensiva do Brasil à China (CARDOSO, 2015, p. 821). Outra preocupação de Cardoso refere-se em salientar a importância das exportações agrícolas brasileira. Revela que o foco de interesse dos chineses situava-se nos minérios e que ainda não teriam visto a questão da alimentação, muito embora insistira. De modo geral, conclui que “os chineses estão vendo no Brasil um aliado distante e por isso mesmo sem problemas” (CARDOSO, 2015, p. 821).

A aproximação com a china torna-se mais relevante sobretudo, no segundo governo de Cardoso, em que o projeto de uma aliança estratégica com os países asiáticos torna-se evidente (CERVO, 2008) é na esteira deste processo que se começa, portanto, a planejar o BRICS: ‘um novo mundo nesse novo mundo tomem ou não parte dos BRICS, África e Ásia devem ser levadas em consideração, especialmente pelo Brasil, dada nossa tradição de repúdio ao colonialismo, o que facilita o diálogo com países e regiões emergentes’ (CARDOSO, 2017, p. 16). a postura de recusa aos países não-alinhadas que caracterizou o início da PEX cardosiana parece se dissolver no cenário pós-crise de modo a fortalecer uma estratégia alternativa à predominância do sistema financeiro internacional, pelo aprofundamento das conexões com os pólos de economias emergentes. Embora o fator da

---

<sup>87</sup> São 17 os países ainda na atualidade a não manter relações internacionais com a China: seis são ilhas do Pacífico (Kiribati, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, Ilhas Salomão e Tuvalu), quatro nações do Caribe (Haiti, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadina). Há ainda quatro países da América Central (Belize, Guatemala, Honduras e Nicarágua) e um da América do Sul (Paraguai). Na África, apenas a Suazilândia (ou Reino de Eswatini), e na Europa, o Vaticano, o aliado mais influente. O Paraguai recebe ainda hoje diversos contrapesos por esta posição, por parte da ilha de Taiwan, exemplo disso é o Parlamento paraguaio, construído como presente por Taiwan.

identidade coletiva<sup>88</sup> (WENDT, 1999) entre estes países seja relevante, há muitas críticas que ressaltam exatamente o oposto, isto é, os elementos distintivos entre os países componentes do BRICS, como fator de obstrução de fortalecimento do bloco. Importa, portanto, salientar que o elemento identitário é apontado por Cardoso deflagrado no anti-colonialismo (europeu) destes países. É pertinente contudo, observar o caráter colonialista da Rússia e da China no plano regional ao longo da história.

No caso da Índia, a questão das identidades culturais é mais profundamente refletida, como pode-se depreender da conversa com o assessor diplomático, Gelson Fonseca Jr, acerca do significado das relações Brasil- Índia

A Índia é Terceiro- Mundista, me parece, e parece a ele também; o Brasil, já não. Mas isso, como eu disse ao Touraine, não significa que nós possamos pensar na globalização como homogeneização. Existem características específicas, o acordo Mercosul/União Europeia se fez também porque nós aqui somos, como eu disse ao Gelson, Extremo Ocidente , mas no extremo Ocidente a presença não ocidental existe nós só queremos constatá-la no geral, mas não aspiramos criar um modelo para o mundo que seja alternativo ao do Ocidente. A Índia talvez aspire. Queremos sim, ter um espaço nesse modelo do Ocidente para algumas peculiaridades, e a Índia talvez queira outra coisa que não o Ocidente, como a China. A China pode querer com um pouco mais de propriedade. Acho a Índia muito forte, muito peculiar, do hinduísmo ou budismo, islamismo tudo junto, e vai ser sempre assim, ela é diferente, mas a diferença dela dificilmente pode ser exportável, pode se propor como modelo par ao mundo. Então, se ela entendesse o terceiro-mundismo como a defesa da sua diferença e não como um modo alternativo ou predominante, nesse caso haveria uma conversa mais fácil com o Brasil. Mas ela ainda quer fazer a bomba atômica e não quer assinar a lei-de-patentes, tem resistências que o Brasil não tem. Não sei se dá realmente para ter uma política de convergência que não seja baseada somente no simbolismo do respeito às diferenças, mas sem uma proposta nova. Aí eu me pergunto, há proposta nova? Quer dizer, eu, como presidente do Brasil, um país forte, emergente, posso propor alguma coisa? A ideia dos grandes espaços, a China, a Rússia, a Índia, o Brasil, o Canadá, é algo mais que o grande espaço? É possível algo mais? Deixo por enquanto como interrogação. (CARDOSO, 2015, p. 417 – grifos nossos).

No início de 1996, Cardoso visita à Índia, e em 1998, o presidente indiano, K.R. Narayanan realiza visita oficial do ao Brasil. Da visita de Cardoso, ele registra que o que lhe marcou fora ampla mudança do país desde que conhecera pela primeira vez, já que a partir de

---

<sup>88</sup> O conceito de Identidades Coletivas cunhado pelo teórico inglês do construtivismo nas Relações Internacionais parte da premissa de que características comuns seja no plano dos valores, afinidades históricas, etc, cumprem papel relevante na aproximação dos países. Ver: WENDT, Alexander, 1999.

1991 inicia-se a abertura da economia indiana. Mesmo assim, marcou-lhe o aspecto físico muito feio da Índia e a massacrante desigualdade social:

Bombaim me pareceu uma cidade feia. Tudo muito decadente (...) Fiquei me perguntando como é possível que essa gente tenha tantos recursos. Um dos homens que almoçou na mesma mesa que eu tinha centenas de carros antigos, dos quais uma enorme quantidade de Rolls-Royce, todos em Bombaim. Eu me perguntei como. No caminho da casa do governador, eu olhava em volta, tudo parece, digamos o Brás, quando era muito caído. Uma coisa impressionante esse aspecto físico da Índia. (CARDOSO, 2015, p.427).

Contudo, pelas conversas com o presidente e vice-presidente, Kocheril Narayanan, a Índia pareceu-lhe estar avançado no sentido da manutenção da autonomia. “Não sei até que ponto a abertura econômica afetara tudo isso, mas ela segue. Eles tem resultados impressionantes de transformação das cidades da Índia, controle da inflação, aumento do número de empregos, classe média crescendo” (CARDOSO, 2015, p. 427), muito embora revele que não pôde ver esta classe média “Dizem que lá há uma classe média de 150 milhões de pessoas. O que será que eles chamam de classe média? Onde estará essa gente?” (CARDOSO, 2015, p. 428).

Considera um paralelo entre Índia e Brasil pela “maneira desorganizada como se forma a opinião” (CARDOSO, 2015). Além disso, percebe no vazio de valores democráticos indiano no sentido da secularização do Estado como fator distintivo das sociedades Ocidentais. “A gente vê que essa questão cultural, religiosa, de valor de emoção é muito complicada, muito forte. Essa homogeneização que aqui no Ocidente existe em termos de valores democráticos, de secularização, é menor lá (CARDOSO, 2015, pag.428). Embora a Índia, assim como o Brasil, seja democrática, a questão religiosa imputa traços distintos ao país asiático: “Nós aqui, como a Índia, somos um país democrático, bastante mais ocidentalizado, somos ocidentais, eles não. Aí entra a questão cultural” (CARDOSO, 2015, p. 428, grifos nossos). Portanto, em termos valorativos, considera o Brasil à frente da Índia. O excesso de violência decorrente dos enfrentamentos religiosos alimentados pela intolerância alimenta as críticas ao país, ainda, como “um país que continua sendo uma grande interrogação para nós” (CARDOSO, 2015, p. 428).

Ao mesmo tempo, a adesão ao G-15, formado por Índia, Tailândia, Malásia, Senegal, Venezuela, Argentina, México, dentre outros Estados, sobretudo africanos e asiáticos, aderentes do movimento dos não-alinhados, é considerado fraco por Cardoso, que vê na

ampla heterogeneidade dos países e na distinção geográfica entre o Norte e Sul salientada pelo grupo dos 15 países, elementos de fragilidade. Destaca este aspecto na reunião do grupo em Buenos Aires, em novembro de 1995:

Tínhamos que parar com uma atitude de choradeira, tínhamos que ser mais ativos na articulação, não ficar reclamando contra o Norte, mas articulando as coisas. Já não existe essa diferença tão nítida entre o Norte e o Sul. Todos concordaram com isso (...) Acho que esse grupo não vai muito longe. Os países são muito desiguais, do ponto de vista do Brasil é uma questão de relações públicas. Um pouco de perda de tempo, mas que deve ter rendimentos mais adiante, espero”. (CARDOSO, 2015, p. 300- 301).

Não à toa, no final do segundo governo Cardoso investe no aprofundamento da integração sul-americana e passa a visualizar na aliança estratégica do BRICS saída aos países emergentes. A partir de 1999, aproxima relações com a África e a Ásia.

Foi no período abrangido por este livro [1999-2000] que se começou a falar de Brics, África e Ásia devem ser levadas em consideração, especialmente pelo Brasil, dada nossa tradição de repúdio ao colonialismo, o que facilita o diálogo com países e regiões emergentes (CARDOSO, 2017, p.16).

Em 2002, é criada a Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural. Estrategicamente, também busca a aproximação com tais países diante da ameaça da hegemonia norte-americana no continente expressada no projeto da ALCA. Ainda em fevereiro de 1997, registra que durante a viagem à Inglaterra, ao conversar com o presidente peruano Alberto Fujimori e com o presidente panamenho, o primeiro reivindicando uma presença brasileira mais ativa na América Central e Fujimori interessado “em que o Brasil assumira, palavras dele, a liderança na negociação contra a ALCA com os Estados Unidos” (CARDOSO, 2016, p. 90). Neste sentido, destaca que “O Rubens me deu um documento [diante da dificuldade americana de integração hemisférica sobre essa matéria [ALCA], propondo que haja uma reunião dos quatro grandes: Índia Brasil, China e Indonésia, para discutirmos mais em profundidade as nossas questões”. (CARDOSO, 2016, p.90). Assim, fica claro que a aproximação com os países componentes do BRICS inicia-se na gestão Cardoso, como forma de equilibrar o sistema de poder global pautado nas grandes potências ocidentais.

Em relação à África, o interesse estratégico de Cardoso situava-se na parte energética de promoção da Petrobrás no continente. Em face da visita do presidente angolano, Cardoso chama uma reunião sobre a dívida de Angola, com o General Leonel, chefe do estado maior,

Lampreia, e Sandeberg, além do ministro de minas e energia, Raimundo Mendes de Brito, e do presidente da Petrobras, em que conclui:

Ficou decidido que vamos renegociar a dívida da Angola tendo em vista os interesses estratégicos brasileiros. Basicamente a Petrobras está querendo explorar o petróleo offshore e da região da Cabinda, e há uma possibilidade de ela assumir a dívida, ou seja, o governo de Angola fica devendo ao Brasil e pagará com esse petróleo. De qualquer maneira, não levaremos o caso para o Clube de Paris, porque lá, haveria um deságio de 67% é melhor para o país uma negociação direta, além do interesse estratégico que temos em Angola, Namíbia, Moçambique e África do Sul (CARDOSO, 2016, p. 190).

Por fim, a admiração por Nelson Mandela, que em fins de 1998 realiza visita oficial ao Brasil, é demarcada de maneira bastante singular por Cardoso, que salienta o enorme carisma do presidente sul-africano (CARDOSO, 2016).

## **5 POLÍTICA INTERNACIONAL EM FHC**

Este capítulo possui caráter conclusivo e visa a responder as questões centrais deste trabalho acerca do caráter do pensamento internacional de Cardoso. Investigado o percurso teórico criado por ele com a TD nos anos sessenta, enquanto intelectual, e as reflexões acerca da globalização nos anos noventa, já como figura pública, buscamos extrair padrões de continuidade visando a entender até que ponto os conceitos cardosianos perduraram nas análises posteriores à TD. Adicionalmente, buscamos acomodar as reflexões de Cardoso acerca da política internacional em uma perspectiva teórica própria das relações internacionais. Objetiva-se apreender as raízes teórico-analíticas de Cardoso a partir do exposto até aqui, através da análise da política externa cardosiana e as justificativas acerca das decisões que pautaram suas ações enquanto esteve à frente do Executivo Federal (1993-2002). Dito de outro modo, pretende-se dialogar - a partir do substrato teórico extraído das reflexões cardosiana de política internacional - com algumas teorias utilizadas na análise das relações internacionais a fim de classificar e delimitar as possíveis composições conceituais subjacentes ao arcabouço analítico que compõe as elucubrações do sociólogo e ex-presidente brasileiro, acerca da forma de inserção internacional brasileira, considerando a classificação do país como Potência Média e o Sistema Internacional Pós-Guerra Fria a partir dos anos noventa.

### **5.1 OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS**

Cumprê ressaltar que a premissa metodológica que perpassa o trabalho leva em consideração a política externa como o resultado da intersecção da dinâmica captada no nível do Sistema Internacional, sendo este compreendido como a estrutura que sustenta as relações interestatais, considerando-se os Estados como centrais à nossa análise, sobretudo, o papel de grandes potências como principais pilares deste Sistema. Considera-se também as Organizações Internacionais, Corporações Transnacionais e ONGs, além de organizações da sociedade civil organizada. No nível dos Estados, e particularmente do Estado brasileiro, cumpre destacar a forma como este se conecta ao Sistema internacional através dos embates políticos domésticos na esfera do Estado, como os partidos políticos, organizações da sociedade civil, instituições sociais e a própria articulação do governo de FHC e as coalizões

de poder que sustentaram seus mandatos. Tal como visto em diversas passagens deste trabalho, em que Cardoso denuncia a estrutura política em que atuava, moldando uma dinâmica política que o incomodava:

De um lado, a pequena história que, na sua trança, vai deixando revelar o estrutural que está por trás e que, no primeiro momento, não aparecia. O que há de estrutural é que nós não contamos com um quadro em que Executivo e Legislativo tenham suas competências definidas. O Legislativo inchou sua competência fiscalizadora, avançando muito para dentro da administração propriamente dita para entorpecê-la [...] E o Executivo não tem tido a condição de ser um Executivo, digamos, mais agressivo [...] Temos então, um problema institucional, que existe, permanece, não foi resolvido. Nessa parte não houve reforma da Constituição, e a minha força advém da sociedade. Na verdade meu voto veio da sociedade, não do sistema político propriamente dito, que continua com as manobras de sempre [...] Estou fazendo um esforço grande para adaptar a Constituição e, dentro do jogo democrático, fazer funcionar o Executivo, fazer as reformas e fazer com que o Legislativo tenha um canal efetivo de ação, mas sem ultrapassar certos limites” (CARDOSO, 2015, p. 347)

**IMAGEM 5:** Níveis de análise em Relações Internacionais



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Finalmente, em um terceiro nível, consideramos relevante a ponderação acerca das características pessoais de Cardoso, sua “visão de mundo”, o processo de formação do pensamento político cardosiano e as decisões e ações dele à frente do Executivo Federal, considerando portanto, os constrangimentos dos níveis superiores supracitados e a relação histórico-dialética com a formação do pensamento de política internacional cardosiano.

## 5.2 ORDEM INTERNACIONAL E OS DESAFIOS DO SISTEMA INTERNACIONAL

O fim da Guerra Fria demarcou o fim da ordem geopolítica bipolar que organizou o sistema internacional desde o final da 2ª Guerra Mundial. Se por um lado, fortaleceu o papel dos EUA e intensificou o processo de globalização capitalista, por outro, trouxe novos desafios, dada a crise sistêmica desencadeada pelo choque internacional do Petróleo dos anos setenta, que fora resolvida por mecanismos políticos combinados com inovações que tornaram possíveis uma nova fase de acumulação em uma roupagem política neoliberal no circuito mais denso do capital, qual seja, nos países centrais. Portanto, a acumulação capitalista dos anos 1990 é demarcada por novos circuitos de metabolismo do capital, viabilizados por governos que ao decretarem a fluidez dos processos de financeirização econômica, somado a uma estrutura produtiva mundializada dinamizada pela revolução das tecnologias de informação, reforçaram o neoliberalismo, em sua dimensão política. Para Gilpin (2004), que foca suas análises no processo de conexão da economia internacional e a economia política internacional, o cenário do início dos anos oitenta já apontava para um quadro que desafiava o papel hegemônico dos EUA, que desde o final da 2ª Guerra Mundial exercia papel proeminente no cenário internacional conferindo estabilidade fundamental ao sistema internacional, inaugurando assim, “a crise do capitalismo global”, título de uma das suas obras mais proeminentes sobre o tema. Do ponto de vista do sistema internacional, uma nova agenda de política externa emergia aos diversos países até então sob os limites do guarda-chuva de Moscou-Washington e uma nova ótica de poder se delineava via ascensão da economia chinesa que inaugurou um cenário de potencial transição hegemônica . Os processos de regionalização via integração regional também se intensificam nos anos noventa, colocando em xeque a capacidade de uma hegemonia global agir de modo a resolver as contradições do sistema internacional (GILPIN; 2004). De modo geral, o fortalecimento das relações capitalistas em patamar mundial forjara uma “economia global” que por sua vez, desafiava as instituições internacionais vigentes.

A virada ao século XXI trouxe à tona discussões entre as importantes escolas teóricas, acerca do futuro do poder global no âmbito das relações internacionais. Na esteira dos embates, destacam-se a vertente liberal cristalizada na discussão de Joseph S. Nye (2012) acerca do futuro do poder global no século XXI, com os conceitos de *hard, soft e smart power*; a teoria da estabilidade hegemônica defendida pelo neorrealista Robert Gilpin (2004); as análises de fundo marxistas projetadas no que se convencionou chamar de Sistema-Mundo,

cujos expoentes são Giovanni Arrighi, com a obra *O Longo Século XX*, e Immanuel Wallerstein com a tese acerca do declínio do poder norte-americano; e a abordagem construtivista cujas matrizes teóricas foram desenhadas por Alexander Wendt (1999).

Diante das mudanças no modo de acumulação capitalista viabilizada pela mundialização do capital, tal como apontado acima, cabe-nos averiguar quais foram os desafios impostos ao Brasil pelo sistema internacional na visão de Cardoso. De modo a trazer à baila o entendimento acerca do grau de dependência que cerceava as ações brasileira, conferindo-lhe autonomia no interior do sistema internacional.

### **5.3 GLOBALIZAÇÃO E INSERÇÃO INTERNACIONAL DE UMA POTÊNCIA MÉDIA**

O legado cumulativo do ideário cardosiano acerca da democracia é transportado à análise do sistema internacional do ponto de vista da política externa de FHC, unindo um aspecto valorativo do pensamento cardosiano com uma postura prática manifesta na criação de estratégias de possibilidade de o Brasil assumir uma posição de maior influência no sistema internacional. De modo que é possível falar em um casamento da universalização dos valores democráticos de Cardoso, com a estratégia de política externa defendida por ele e sua chancelaria, orientada a partir da concepção de inserção internacional de um país do perfil do Brasil, entendido como uma potência média.

Com efeito, a estrutura do sistema internacional contribui na formação do pensamento de política internacional cardosiano quando à frente do Executivo Federal (1993-2002), entendido pela intensificação dos processos de globalização e a construção de uma economia internacional cada vez mais conexas. A resposta de Cardoso à inserção internacional do Brasil correspondia a uma leitura acertada das possíveis vantagens a serem extraídas e otimizadas pelo contexto de mudanças perpetradas pela consolidação progressiva dos processos de globalização, à medida em que esse cenário ofereceria possibilidades inéditas de mudança no ordenamento internacional, viabilizadas pela convergência de valores no plano internacional, como os direitos humanos, a defesa do meio ambiente, colocando a questão da cidadania no cerne do debate internacional. Caberia ao Brasil tirar vantagens dessa mudança intensificada com o fim da ordem bipolar, de modo a garantir “autonomia pela participação”, tal como expressa na tese do assessor diplomático de Cardoso, Gelson Fonseca Jr

(FONSECA, 1998). Como vimos, à medida em que o Brasil atravessaria a forte crise financeira internacional, o discurso mais otimista da globalização defendido por Cardoso de maneira vigorosa durante o primeiro mandato, transita progressivamente à crítica à globalização assimétrica (SILVA, 2008).

Do ponto de vista sociológico, as influências de Cardoso acerca da globalização amparam-se em referências como os sociólogos Antony Giddens e Manuel Castells, de cunho liberal, com uma leitura bidimensional da globalização, vista tanto do ponto de vista dos problemas, como de possibilidades, cuja leitura corrobora com a posição de Cardoso diante do modelo de inserção internacional do Brasil. Destaca-se a própria formação de Cardoso, que como sociólogo, utiliza instrumentos conceituais que demarcam sua leitura acerca da globalização. Muito embora considere que o fenômeno da globalização ainda não teria sido explorado com o rigor necessário (TOLEDO, 1998), dada a contemporaneidade do fenômeno, Cardoso absorve e dialoga com o ideário dos sociólogos supracitados.

O sociólogo espanhol, Manuel Castells (2008), capta com precisão as mudanças demarcadas em finais do século XX na virada do século XXI, impressa pela revolução tecnológica, elemento central para uma nova fase de acumulação capitalista: “Como tem insistido o sociólogo e amigo Manuel Castells, a ciência aplicada determina como nunca os padrões de competitividade, reclamando descortino histórico, ousadia empresarial, investimento público”.

Para ele, embora a crise do petróleo de 1973-74 motivara a reestruturação drástica no sistema capitalista em escala global, o caráter inédito do momento histórico fora possível graças às descobertas das tecnologias informacionais a partir dos anos setenta nos Estados Unidos, que (re)configuraram o capitalismo propiciando um novo modelo de acumulação, distinto do modelo do capitalismo articulado após a 2ª Guerra Mundial. O século XXI é deflagrado com o advento de uma sociedade global de caráter inédito, “em que as atividades decisivas num âmbito de ação determinado funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta”, cristalizando assim “um processo historicamente novo”(CASTELLS, 2008, p, 149) em que a sociedade global é perpassada por redes construídas pelos processos produtivos e informacionais que engendram um novo formato de sociabilidade. A reestruturação do capitalismo (principais empresas e países do G-7) encontrou ambiente propício para desenvolvimento a partir dos processos de desregulamentação e liberalização da década de 1980 impulsionados por movimentos empresariais e a relação com os governos neoliberais. Ao mesmo tempo em que “a disponibilidade de novas redes de telecomunicação e

de sistemas de informação preparou o terreno para a integração global dos mercados financeiros e a articulação segmentada da produção e do comércio mundial”(CASTELLS, 1999, p.98), graças a articulação de três dimensões, o informacionalismo, o globalismo e as redes, em que a produtividade e a competitividade dependeriam da capacidade de gerar processar e aplicar, e as atividades produtivas e de consumo e circulação se estruturam em uma escala global transpassada por uma rede global de interação entre redes empresariais.

Neste novo ambiente, a própria evolução da produtividade torna-se inseparável das novas condições de competitividade, impulsionando transformações e inovações recorrentes em uma escala global. Nesta nova fase, o papel das políticas governamentais foram decisivos, em interação com mercados e instituições financeiras que agiam em prol do mercado (CASTELLS, 1999, p. 176). Em especial, os governos dos países mais ricos e suas instituições auxiliares como FMI, Banco Mundial e a OMC. Os governos desencadearam os dispositivos operacionais necessários à nova fase da economia global por meio de três alicerces: I. desregulamentação das atividades econômicas domésticas; II. Liberalização do comércio e investimentos internacionais e III. Privatização das empresas públicas. De modo que a crise sistêmica do capitalismo deflagrada nos anos 1970 e arrastada por mais algumas décadas fora resolvida por mecanismos políticos que combinados com inovações, tornaram possíveis uma nova fase de acumulação em uma roupagem política do neoliberalismo no circuito mais denso do capital, qual seja, nos países centrais. Portanto, a acumulação capitalista dos anos 1990 é demarcada por novos circuitos de metabolismo do capital, viabilizados por governos que ao decretarem a fluidez dos processos de financeirização econômica, somado a uma estrutura produtiva mundializada dinamizada pela revolução das tecnologias de informação, reforçaram o neoliberalismo, em sua dimensão política.

Do ponto de vista das Relações Internacionais, essa nova fase da globalização demarcada pela sociedade em rede viabilizou, o que tais sociólogos apontaram como uma “sociedade mundial”, inédita, isenta, contudo, de um Estado mundial. Organizando-se, historicamente, nos limites do próprio Estado-Nação, as políticas nacionais foram gestadas e emolduradas no limiar das disputas entre capital, trabalho e Estado. Com a mundialização do capital, as limitações operacionais do Estado-Nação tornam-se cada vez mais fragilizadas diante dos limites impostos pela dinâmica econômica do capitalismo globalizado, em que a economia adquire uma espécie de poder de subtração (BECK, 2003, p.43). Ao mesmo tempo, as sociedades se tornam mais homogêneas, do ponto de vista cultural, potencializada pela velocidade das transformações via inovações tecnológicas recorrentes que criam uma plataforma de transformações sobrepostas; equivale dizer, “mudanças dentro de mudanças”,

ou, com maior rigor sociológico, o conceito de *sociedade reflexiva*, desenvolvido por Antony Giddens, ou a ideia de *Segunda Modernidade*, apontada por Ulrich Beck (GIDDENS, BECK e LASH, 2012), em que as transformações turbulentas decorrentes dos desdobramentos da própria modernidade, inauguram o caos como a regra, isto é, a ordem do caos. Neste cenário, o risco e a desconfiança, tornam-se o centro de gravidade das sociedades atuais. As instituições de modo geral, e particularmente as instituições democráticas, passam por crises por não mais responder problemas locais que passam por resoluções globais. Fundamental nesta discussão, é a observação essencial de que os circuitos que conectam o local ao global e vice-versa, vão além do controle do Estado-Nação, criando um complexo processo de fragmentação social capaz de formatar as subjetividades na esteira de uma nova dinâmica de sociabilidade que torna a compreensão dos sujeitos coletivos, do ponto de vista das mudanças sociais, cada vez mais diluídos. O que significa dizer que o sujeito coletivo tem cada vez mais se dissolvido nas diversas e multifacetadas teias da modernidade, viabilizadas pelas tecnologias em suas diversas dimensões.

É, pois, diante de um amplo leque de transformações postas em âmbito global e das respostas de cunho bastante sofisticadas oferecidas pelos sociólogos apresentados acima, que Cardoso parece ser influenciado, como deflagrado em seus discursos sobre a globalização, tal como compartilha do ideário acerca da modernidade reflexiva desenvolvido por Giddens, também constatada por FHC em conversa com George Soros:

Soros é inteligente, ele tem essa ideia da reflexividade, que eu já havia lido num debate dele com o Giddens. No fundo é uma ideia muito simples, a de que o mercado é virtual, a expectativa que se tem do futuro molda o futuro, os mercados financeiros são por definição instáveis, por isso mesmo a política econômica precisa incluir um componente moral capaz de restringir essa instabilidade através de políticas apropriadas (...) Tanto Soros como eu pedimos a criação de instrumentos para dar um pouco mais não digo de regulação estrita, mas de capacidade de reação. Partindo da noção de que o mercado reage às expectativas é conveniente, portanto, que as informações sejam adequadamente apresentadas. Por exemplo, o ataque especulativo que ocorreu ao Brasil se deu por falta de informação, não obstante as situações do Brasil e da Ásia serem completamente diferentes” (CARDOSO, 2016, p. 476-477).

Do ponto de vista do indivíduo global, ou de uma cidadania global de fundo kantiano, a globalização possibilitaria a construção de espaços maiores cada vez mais pertinentes à formas de individuação mais universais, fenômeno denominado por Cardoso como o “novo renascimento”, em que “a capacidade de criar riquezas que os avanços tecnológicos propiciam-nos é incrível, quase ilimitada” (CARDOSO, 1995b). É, pois, dessa premissa que é

possível a Cardoso apontar a possibilidade de adaptação das instituições políticas, nacionais e internacionais, às novas circunstâncias. É nesse sentido que a noção de “comunidade global” é possível, reforçando as possibilidades de novas formas de visão de mundo, de modo a forçar os próprios Estados Nacionais a não mais interpretarem a realidade com lentes nacionais. Tal como já assinalada anteriormente, para Cardoso, a apropriação de valores universais também poderia desdobrar-se em condutas sociais e políticas transnacionais, como a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, construindo uma ampla rede de solidariedade decorrente não apenas de uma consciência ética dos indivíduos. Em suma, se o novo momento trazido à globalização pelo prisma das subjetividades possibilita o reconhecimento da humanidade, enquanto sujeitos universais em direitos, as soluções políticas nacionais deveriam cada vez mais dialogar com valores universais. O indivíduo global é possível mesmo que em fronteiras nacionais. Contudo, é interessante notar que Cardoso não chega a propor um modelo de “soberania compartilhada” como apresentado pelo filósofo alemão Jurgen Habermans (NOGUEIRA, 2015). Em contraponto, FHC aposta e reafirma a centralidade do Estado Nação como centro nevrálgico de um sistema internacional mais equânime, mediado pelas reformas e pela consequente consolidação das organizações internacionais existentes. Assim, não propõe novas instituições mas sim defende as reformas das mesmas, via democratização da atuação dos Estados no interior dos organismos internacionais, negando assim, qualquer possibilidade de um “Estado mundial”. Muito embora tais reflexões sejam esboçadas por Cardoso, é, pois, indiscutível que a discussão acerca da globalização traçada por Cardoso concentra-se significativamente na esteira da discussão econômica, tal como aponta Velasco Cruz (1999).

Para este autor, a visão de Cardoso acerca do caráter da globalização é, portanto, meramente econômica, envolvendo a competição entre países por investimentos externos, a crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais, além da internacionalização produtiva, que fundamentaria a economia global em gestação. Mesmo reconhecendo a mudança qualitativa na dinâmica econômica global, com a proeminência do capital financeiro, a globalização ainda estaria circunscrita aos limites da economia, faltando, pois, conceitos mais trabalhados como sociedade civil global ou estruturas de governos supranacionais. Assim, entende que o conceito é “vago, impreciso e lacunar”(CRUZ, 2004, p. 72), repleto de ambiguidades. De modo que, o termo apareceria em variados contextos e significados, enquanto processo histórico e tendência extrema do modo de produção capitalista e como configuração do estado de coisas: “queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional”. Do ponto de vista do sistema internacional, ao

chamar a atenção para o ponto obscuro sobre o discurso da globalização econômica cardosiana, Velasco Cruz questiona, pois, se a globalização é a responsável pela marginalização dos países. Seria mais adequado a Cardoso denominá-la como uma extensão da dependência. Nesse sentido, conclui que o recurso metodológico cardosiano à investigação da globalização passa pelos mesmos pressupostos da TD, com ênfase na natureza política da economia internacional. Não obstante, a posição política de Cardoso enquanto homem público o força a dar respostas coerentes com sua posição. Não à toa, Cardoso já defendia a Lei de Propriedade Intelectual como Ministro das Relações Exteriores, participando da Rodada Uruguaia, na medida em que atendia aos requisitos de uma economia globalizada e, finalmente, como presidente, sanciona-a (Lei n.9.279/96). De modo que a saída à globalização seria mais globalização, com regras válidas a todos de modo a evitar vantagens artificiais. Velasco e Cruz aponta de maneira pertinente, que a saída pela política aos limites impostos pela globalização fundamenta-se pela própria posição de Cardoso, como político, de modo que a dupla condição de estudioso e homem público incute a Cardoso a omissão de certas verdades como político, que admite enquanto intelectual, naturalmente. A resposta de Cardoso é clara: “os contornos dentro dos quais o mercado atua são delineados politicamente” (CRUZ, 1999, p. 78). Desdobradamente, conclui que “o discurso de Cardoso sobre a globalização se revela como um poderoso dispositivo retórico, usado na produção de razões que justificam aspectos diferentes de uma política contraditória” (CRUZ, 1999, p. 81).

Com efeito, segundo Cardoso, como efeito da globalização sobre o sistema internacional, “a economia se globalizou muito, enquanto o poder se fragmentou. Não há mais uma superpotência dominante e não há uma nova ordem mundial legítima” (CARDOSO, 2011, p.66). Não obstante, o poder de implementação de uma nova ordem internacional estaria centrado,

ainda nos Estados nacionais ou com a ONU, quando os membros permanentes do Conselho de Segurança concordam em agir (...) Ou seja, a ordem mundial precisa ser reconstruída no século XXI e para ser legítima a nova ordem terá que exprimir as configurações do poder que estão emergindo”(CARDOSO, 2011, p.66).

De modo que a própria natureza dos problemas contemporâneos, como a eliminação da miséria e a ecologia, ou a regulação dos mercados financeiros, “são insuscetíveis de serem resolvidos por um único Estado, qualquer que seja, no âmbito de suas fronteiras. São, por definição, problemas transnacionais ou globais que requerem uma ação concertada dos Estados e das próprias sociedades” (CARDOSO, 2011, p.67), consciente de que “a sociedade

contemporânea precisa de instituições, mas as instituições também mudam” (CARDOSO, 2011, p.71). Ao se questionar os valores verdadeiramente universais capazes de assegurar uma nova ordem global, FHC revela a convicção de que o Brasil tem uma imensa contribuição a dar na resposta a esse desafio de convivência na diversidade: “Nossa maior contribuição à construção dessa nova ordem internacional vai se dar no plano do *soft power*” (CARDOSO, 2011, p.68), sobretudo devido aos aspectos culturais de tolerância e respeito às diversidades, de modo que é na questão da representação, ou da cultura, que o Brasil poderia exercer lugar central na configuração de uma nova ordem internacional.

Do ponto de vista da inserção internacional do Brasil, é pertinente a observação de que a leitura acerca do *status* do país no sistema internacional é a de um país caracterizado por um poder médio, capaz de exercer significativa liderança no âmbito regional, acompanhando assim, a tradição inaugurada pelo patrono da Casa Rio Branco, que ao criar um padrão de inserção internacional do Brasil no mundo a partir de uma identidade brasileira, estabeleceu o continuísmo como condição de formação de tal identidade, fundamental para a construção de boas relações do Brasil no mundo (LAFER, 2001). Diante disso, cabia à chancelaria de Cardoso criar condições de sustentar o continuísmo necessário à identidade internacional do Brasil, de modo a se integrar na ordem internacional da globalização sem perder as possibilidades de autonomia (VIGEVANI e CEPALUNI, 2016; FONSECA, 1998; CERVO e BUENO, 2012). Por fim, esse padrão de política externa calcado nos pilares referenciais estabelecidos pelo Barão do Rio Branco contribuiria com a construção do *soft power* brasileiro, nos termos postos por Cardoso, tal como apresentado acima.

### 5.3. 1 UMA POTÊNCIA MÉDIA

*O Brasil é uma potência média, com constantes grotianas de atuação multilateral.*

*Celso Lafer*

A classificação do Brasil como uma Potência Média que aspira papel influente no sistema internacional configura consenso entre diplomatas brasileiros sendo usual a utilização do termo ao referir-se ao papel do Brasil no mundo. Além de servir de molde para as estratégias de inserção internacional do país. De acordo com Keohane (REF, apud SENNES, 1998) a ênfase nos estudos desta categoria deita raízes nos anos 1960 e 1970 potencializado pelo movimento dos não-alinhados e na tentativa teórica de enquadrar os países do terceiro mundo e os processos de industrialização nascente a partir de critérios investigativos que fossem além dos parâmetros realistas tradicionais. De um modo geral, a potência média é

considerada uma espécie de país intermediário, sendo que as terminologias utilizadas resumiam-se em país de porte médio, potências regionais, semiperiferia, em desenvolvimento, etc. Tal como apontado por Sennes (1988), a espessa gama de variações nos critérios utilizados nos estudos e as dificuldades de mensuração do objeto acabou por conferir significado relativamente vago ao conceito. O autor demonstra estudos que utilizaram-se da avaliação das capacidades dos países a partir de critérios empíricos de classificação que levavam em conta os aspectos geopolíticos, e, embora Sennes afirme que os esforços destes dois últimos pesquisadores se voltaram a ir além do critério realista tradicional, é pertinente notar que, pelo contrário, são exatamente os mesmos critérios relativos a recursos materiais tangíveis a que se remetem os realistas tradicionais que são utilizados pelos autores supracitados, classificando os países em Superpotência, Grande e Pequenas Potências e finalmente, Potências Médias. Esta última, referindo-se a uma “faixa intermediária de recursos disponíveis” (SENNES, 1998, p. 487). Contudo, as limitações destas análises estariam em desconsiderar variáveis intangíveis, tais como aspectos históricos ou alinhamentos ideológicos. Bernard Wood (1987), utilizando os PIBs como elemento classificatório e admitindo a dificuldade de definição da Potência Média, conclui que estes países tendem a cooperação no sistema internacional, devido a impossibilidade de se colocar diretamente contra as Grandes Potências em uma estrutura oligopolista de poder, que como resultante, buscam fortalecer os laços multilaterais. A crítica de Sennes a este autor situa-se mais uma vez na imprecisão conceitual, já que os critérios utilizados acabam por ser genéricos demais. Os resultados de Wood penderiam para países desenvolvidos de economia de mercado como Canadá, Austrália ou Suécia e por isso, mais atrapalhariam do que ajudariam a análise.

O processo de rápida industrialização nos anos 1950/1970 levou alguns países a uma reformulação da política externa, como Brasil, México e Índia, levando a divisões no comportamento internacional entre países considerados potências médias. Assim, países com condições geopolíticas favoráveis e recursos militares e econômicos tenderiam a possuir relevância regional e maiores ambições. Neste sentido, Maria Regina Soares de Lima, em tese doutoral (1986), apreende que as Potências Médias apresentam variações no modelo de inserção internacional de acordo com condicionantes externos (S.I) e internos: os estrangulamentos externos do sistema internacional as colocaria na posição de subordinadas das Grandes Potências e como “prêmio”, receberiam concessões daquelas na condução das questões regionais, exercendo, portanto, uma política externa imperialista regionalmente mas

subordinada às Grandes Potências no nível do sistema internacional. Esta postura denominada por Lima de multifacetada, é vista como um dado e não uma contradição, pois seria uma condição de ser das Potências Médias. Transpondo a assertiva de Lima à geopolítica que perpassou as ações em política externa de FHC, percebeu-se que os Estados Unidos apoiam o Brasil em termos de liderança regional sul-americana, como ficou evidenciado pelo apoio norte-americano à mediação do Brasil no litígio entre Peru e Equador e na questão da estabilidade democrática paraguaia, de modo que o Brasil cumpre um papel de potência regional atuando na resolução de conflitos regionais, desde que não se choquem com os interesses diretos dos Estados Unidos.

O modelo metodológico de Lima, isto é, a dupla inserção internacional das potências médias, é seguido por Sennes, que busca responder às especificidades das potências médias recentemente industrializadas como forma de compreender o caso brasileiro. O autor conclui que a análise das potências médias deve partir de “uma perspectiva histórica que considera os desfechos históricos como resultado de uma sequência de percepções estratégicas e preferências políticas de determinados atores diante de um leque restrito de possibilidades” (SENNES, 1998). Autopercepção e conhecimento são outros critérios relevantes na classificação da potência média. Como demonstra Holbraad (1972): “um país é uma grande potência não apenas por ter alcançado o mais alto grau de força militar e recursos econômicos, mas também porque os outros estados lhe reconhecem certo status na sociedade internacional” (Holbraad, *apud* SENNES, 1998). Este aspecto configura de suma-importância em nossa investigação na medida em que a política externa de FHC se utilizava do ideário identitário brasileiro para avaliar as estratégias de inserção internacional do Brasil, como evidencia um dos principais trabalhos de Celso Lafer (2001). Com efeito, Lafer (1982) e Fonseca Jr (1998), ao considerarem o Brasil como potência intermediária, buscam interpretar de que maneira a configuração do poder mundial poderia viabilizar a inserção internacional brasileira, de modo que a tais países, caberia um papel de “mediador”, com a capacidade de construção de consensos.

De tudo que foi visto, duas considerações nos interessa para a análise do objeto em voga, cujos fundamentos assim se delineiam: a discussão acerca da definição da Potência Média coincidiu com os debates circunscritos no âmbito da TD, dos quais FHC foi pioneiro e cujas análises decorrentes destes debates resultariam na compreensão da posição internacional brasileira; o modelo metodológico utilizado por Lima e Sennes como acessório ao desdobramento da pesquisa no que se refere a leitura de Cardoso, acerca da posição do Brasil

no sistema internacional, dado que a chancelaria de Cardoso utilizou-se das premissas geopolíticas conferidas ao status de Potência Média, como forma de projetar sua estratégia de inserção internacional.

#### **5.4 A PEX DE FHC À LUZ DAS PREMISSAS TEÓRICAS DA ESCOLA INGLESA E DO SOFT POWER**

Considerando o cenário de transição do mundo nos anos noventa, Cardoso buscava estruturar um projeto de inserção internacional do Brasil capaz de trazer vantagens ao país, vinculando política externa e desenvolvimento. Seguindo o ideário do desenvolvimento associado defendido desde os anos sessenta, tal premissa se traduziu em viabilizar a chegada de investimentos. Por sua vez, a necessidade da entrada de dólares correspondia, em grande medida, ao projeto interno de sustentar a estabilidade econômica necessária à vitalidade do Plano Real. Este, por sua vez, englobava um projeto de reforma estrutural manifesto na Reforma do Estado que tinha no ajuste fiscal o objetivo de enxugar os gastos do Estado brasileiro e estabelecer um modelo moderno e eficiente de gestão.

Como visto, a ideia de reforma do Estado já se manifestava desde os anos setenta, subjacente à ideia de modernização. Isso porque a compreensão de Cardoso era a de que o Estado brasileiro seria atrasado devido à herança varguista que criou uma estrutura estatal baseada no clientelismo. De modo que do ponto de vista interno, a política externa deveria atender às necessidades de desenvolvimento nacional. Para isso, o Estado brasileiro deveria se mostrar moderno e eficiente e ser capaz de passar credibilidade aos investimentos internacionais. Na esteira do ajuste fiscal, do ponto de vista internacional, a onda neoliberal demarcada pelo Consenso de Washington e o pedido por abertura comercial, financeira e de serviços, além das privatizações, acabou convergindo com o projeto interno de reforma do Estado. Cardoso compreendia que somente reestruturando o Estado brasileiro a partir de tais reformas, é que seria possível ao Brasil se adaptar às mudanças internacionais que a globalização demandava. Nesse sentido, o amplo apoio político com a aliança com o PFL fora determinante para a Reforma do Estado. De modo que política externa e política doméstica se entrelaçavam, incomodando à Cardoso.

Em nosso presidencialismo, as cartas principais estão na mão do presidente. Não por acaso se fala de ‘presidencialismo imperial’.

Mas atenção: no sistema democrático, tanto o Legislativo, onde os partidos se aninham, como os Tribunais e o que em espanhol se costuma chamar de ‘poderes fáticos’ restringem a ação presidencial. Em nosso sistema atribuem-se muitas esferas de decisão e influência: na política externa, na relação com os empresários e com os assalariados (...) A efetividade deste suposto superpoder é, entretanto, muito relativa. (CARDOSO, 2015, P. 15-grifos meus).

Do ponto de vista operacional da política externa, a cúpula da chancelaria de Cardoso cumpriu papel central nas decisões em política externa de FHC. A proximidade com o chanceler, Luiz Felipe Lampreia, e no final do segundo mandato, com Celso Lafer; a assessoria diplomática do embaixador Gelson Fonseca Jr. e o papel de Seixas Corrêa como Secretário geral do Itamaraty deram coesão a ação externa brasileira pela convergência acerca da leitura da ordem internacional e das possibilidades de inserção brasileira. Como destacou Celso Lafer acerca das características políticas de FHC,

Uma das características de liderança exercida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso é aquilo que os gregos chamavam de *anquinoia*, ou seja, a agilidade e a rapidez da inteligência. Ele não ignora a infinita complexidade da vida internacional, mas tem uma capacidade única de integrar seus fragmentos num padrão inteligível e de manter o rumo, o sentido de direção. Possuindo a capacidade de orientar-se na história, tem por isso mesmo, uma capacidade especial de orientar o seu chanceler (...) a sua capacidade de liderança em política externa, que deriva do seu entendimento do mundo em sua complexidade, são componentes indiscutíveis da inserção internacional do Brasil durante os seus dois mandatos. (LAFER, 2018, p. 101)

A defesa do multilateralismo, a construção de instituições internacionais por meio do respeito ao direito internacional, a liderança regional baseada nos princípios de defesa democráticas demonstram o tom grotiano da política externa de Cardoso. Ao mesmo tempo, a estratégia de construção do Brasil como um *soft power* aponta para a escola liberal contemporânea, deflagrada pelo chamado liberalismo (neo)institucionalista, particularmente os trabalhos do professor de Harvard e estrategista do Departamento de Estado estadunidense, Joseph Nye. Nos tópicos abaixo, apresentamos as premissas teóricas que sustentam a construção do conceito de *soft power* e, buscamos acomodar a política externa de Cardoso à luz de uma das principais escolas teóricas das Relações Internacionais, a saber, a Escola Inglesa.

#### 5.4.1 O *Soft Power* na diplomacia FHC

Do ponto de vista liberal, no início do século XX, o professor emérito de Harvard alertava sobre as mudanças na configuração de poder global no século XXI. Para ele, o poder no mundo estaria distribuído em um padrão que se assemelha a um complexo jogo de xadrez tridimensional:

No tabuleiro do alto o poder militar dos Estados Unidos(...)mas, no tabuleiro do meio, o poder econômico já vem sendo multipolar há mais de uma década (...) O tabuleiro de baixo é o reino das relações transnacionais que atravessam fronteiras fora do controle dos governos, e inclui atores não estatais (...) [em que] o poder é difuso e não faz sentido aqui falar de multipolaridade, unipolaridade, hegemonia ou qualquer outros desses clichês. (NYE; 2011, p.16).

O nível dos Estados como condição central para a compreensão do sistema internacional é perpassado cada vez mais por atores não estatais difusores de poder tal como as tecnologias informacionais que de um lado ativou o novo circuito de acumulação capitalista e de outro mobiliza a opinião pública internacional cristalizados em ONGs e representações organizadas da sociedade civil internacionalmente; a movimentação financeira sob o monopólio e oligopólio de banqueiros internacionais com ganhos superiores ao PIB de muitos Estados e responsáveis pela esmagadora circulação das finanças no mundo; o mercado negro, os crimes transnacionais e as ameaças cibernéticas aos Estados. Dada a complexidade das relações internacionais e a influência impactante da revolução informacional e da globalização, ocorre a difusão destas novas categorias de poder minando assim o poder do Estado e sua respectiva capacidade de ação, retirando-os do monopólio do controle decisório, dada a difusão dos poderes não-estatais. Dito de outro modo: o Estado está enfraquecido, no século XXI. Ao mesmo tempo, diferentemente das análises geopolíticas e realistas do início do século XX, que viam no poder militar e econômico o demiurgo do poder estatal na dinâmica do sistema internacional e que é apresentado sob a famosa denominação cunhada por Nye, o *Hard Power*; o poder no século XXI seria relativo, dada a relevância inédita de novos atores, o que conferiria aos Estados mais fracos, do ponto de vista realista, novas possibilidades de atuação e destaque no ordenamento internacional, o *soft power*, demarcado pelas habilidades de capacidade de cooptação e influência acabara por abrir novas possibilidades de ascensão de novos atores estatais que não necessariamente utilizariam os poderes *hard power* (militar e econômico). Países que não se encaixam nos parâmetros realistas de poder poderiam alcançar posição mais relevante no sistema internacional. Tal

como Weber e a teoria da ação social por ele cunhada, ao transportar tal conceito às relações internacionais, Nye destaca o que denomina de “poder percebido”, como a capacidade de os Estados atingirem seus objetivos a partir do exercício da habilidade em transformar as intenções em elementos de poder, a partir da cooptação e da influência. O que significa que o poder passa a ser relativo e dependente da habilidade dos Estados em manejá-lo.

É deflagrante que a construção de Nye parte da premissa weberiana da teoria da ação social, ao considerar que a ação intencional dos sujeitos em sociedade pode resultar inversamente sobre os mesmos. Os indivíduos são capazes de construir resultados não-intencionais que ao mesmo tempo podem coagi-los a agir em contraposição às intenções iniciais da ação: Na promoção da democracia, os meios militares, isoladamente, conseguem menos sucesso do que se forem combinados com as abordagens de poder brando. Ao levar em conta a *relevância* da opinião pública internacional e dos atores-não-estatais, fica evidente a visão liberal do autor, a partir da qual os Estados perdiam cada vez mais poder diante do fortalecimento das sociedades civis. Assim, o poder deveria ser utilizado habilmente sempre do *soft* para o *hard power*, sendo este o último recurso. O que importa é a capacidade de influência dos Estados, já que o poder é a capacidade de fazer o outro se submeter a determinada vontade. Em outras palavras: poder na política internacional é a capacidade de conversão de habilidades lidas dentro de um escopo específico, o que significa estar atento de maneira meticulosa à dinâmica contemporânea das relações internacionais. Ainda assim, Nye não descarta a importância dos poderes econômicos e militar mas acredita que o país que não se adegue na contemporaneidade na dinâmica tridimensional do sistema internacional, como é o caso do realismo puro ou do idealismo utópico de inícios do século XXI, tenderia à retração no interior do sistema internacional.

A partir de tais categorias e do substrato teórico esboçado por Nye, que o autor classifica o Brasil como um *soft power*, devido à capacidade de o país construir uma imagem positiva no cenário internacional, graças a recursos de poder culturais: “a cultura popular do carnaval e do futebol” (NYE, 2011, p. 224). Ainda assim, “embora o Brasil complique a diplomacia americana em comparação com o passado, é improvável que tente se tornar um competidor concorrente aos Estados Unidos neste século. Esse papel será deixado à China”. (NYE, 2011, p.225). Consideramos que a capacidade de influenciar agendas poderia colocar o Brasil de FHC frente a um *soft power* que não se referencie somente a partir dos aspectos culturais e identitários do país, mas na capacidade de construção de uma agenda internacional, se levarmos em conta por exemplo o papel promissor na articulação da agenda de meio

ambiente internacional construída durante a gestão de Cardoso, e a própria capacidade de articulação regional frente ao Mercosul. Contudo, o critério utilizado é o da cultura exótica, o que, no mínimo, apela a fatores subjetivos e questionáveis do ponto de vista científico, dada a dificuldade de mensurar empiricamente os efeitos de tal percepção do mundo sobre o país. É neste sentido que Oliver Stuenkel crítica o conceito vago de *soft power* cunhado por Nye, já que “as análises que o empregam podem chegar a diferentes conclusões” (STUENKEL, 2016, p.108). Para ele, a percepção de que o Brasil seria um ator proeminente no campo do *soft power* através de uma percepção geral positiva com um “Estado com uma economia e setores sociais em desenvolvimento rápido, uma cultura atraente e exótica com ricos recursos naturais” revela-se equivocada e fruto de avaliações superficiais, apenas confundindo a realidade: “o *soft power* do Brasil é forte em alguns países, mas não em outros, e particularmente, forte entre aqueles cuja noção de Brasil é baseada em um conhecimento superficial”, e assim conclui que “o *soft power* é inerentemente relacional” (STUENKEL, 2016,p.112).

Apresentadas as premissas teóricas que demarcam o conceito de *soft power*, é evidente o traço do *soft power* brasileiro nas ações de política externa de FHC. Em primeiro lugar, a compreensão de mudança nas relações de poder com o fim da Guerra Fria indicava um novo momento em torno do poder global. Em diversos discursos, Cardoso apresentava as possibilidades criadas pelo fim da ordem bipolar e as possibilidades de inserção brasileira, diante a reconfiguração do poder global. Assim como Nye, ao qual admite ter tido contato com as obras e a leitura que faz do sistema internacional (BEAL 2015), Cardoso busca consolidar a capacidade de influência, de poder sobre a agenda internacional, através das ações da diplomacia brasileira.

Tenho a convicção de que o Brasil tem uma imensa contribuição a dar na resposta a esse desafio de convivência na direção da diversidade. Nossa maior contribuição dessa nova ordem internacional vai se dar no plano do *soft power*. Nós somos essa mistura, não somos dualistas. Portanto, não somos fundamentalistas, mas nem por isso destituídos de valores. Costumo dizer, sou cartesiano mas com pitadas de candomblé [...] o mundo do futuro vai ter que ser um mundo de tolerância, de aceitação do outro [...] O Brasil tem essa vantagem, que provém do que nós somos. Temos também outras vantagens, como uma sensibilidade muito particular ao meio ambiente [...] A diversidade aqui está em todos os planos. Deveríamos falar mais forte no plano global, não só porque temos poder econômico. Isso, outros têm mais do que nós. Temos uma cultura de aceitação da diversidade. Maior aceitação, não ainda aceitação total. Devemos, é claro, valorizar isso sem idealizações. Temos também e sabemos que temos, preconceito, desigualdade, mas temos esse lado cultural caleidoscópico (CARDOSO, 2011, p.71).

É, pois, através da identidade internacional do Brasil que Cardoso pensa em influenciar a nova ordem internacional do século XX, sobretudo, pelos traços culturais do país e na “tolerância”. Com efeito, este traço pacifista é bastante saliente na diplomacia FHC. O peso do *soft power* é evidente na própria construção da identidade internacional do Brasil, através da consolidação de princípios com a resolução pacífica de conflitos, o respeito ao direito internacional, a não intromissão nos assuntos internos e a utilização da diplomacia na resolução de litígios fronteiriços. Resumidamente, a busca de uma imagem internacional do Brasil como um país pacífico. Tal como destaca o chanceler de FHC:

O Brasil tem uma identidade que é parte da sua especificidade no âmbito mundial (...) a consolidação pacífica do espaço nacional liberou o país para fazer do desenvolvimento o tema da política externa brasileira no correr do século XX (...) estes dados de inserção geográfica e de experiência histórica do Brasil, que se deram no eixo das relações da relativa igualdade entre os Estados, são relevantes na discussão dos atuais dilemas e desafios da política exterior” (LAFER, 2001).

A importância da continuidade na construção identitária do Brasil é um traço de extrema importância salientado por Lafer, de modo que caberia ao Itamaraty a consolidação do padrão de construção da identidade internacional do Brasil alicerçados no princípios defendidos pelo Barão do Rio Branco. Essa importância com a identidade do Brasil como forma de inserção internacional, ao mesmo tempo em que indica o traço *soft power* da diplomacia de FHC, também aponta para uma leitura construtivista das relações internacionais, baseada na ideia de “identidades coletivas” tal como desenvolvida por Alexander Wendt (1999). As representações sociais são, portanto, fundamentais à política externa de Cardoso, isso porque “ a capacidade de um país influir em negociações internacionais (...) depende não apenas de fatores objetivos, mas também de sua imagem externa”(SEIXAS CORRÊA, 1999, p.20).

De modo o fim da Guerra Fria e seus desdobramentos trouxeram, com a diluição do papel econômico das fronteiras uma efetiva internacionalização do mundo na vida brasileira: “por esta razão, no século XXI são distintos os meios para tornar operacionais o valor do desenvolvimento e assegurar sua sustentabilidade. Hoje a autonomia requer participação no mundo” (LAFER, 2001b). Reforçando a assertiva, Seixas Corrêa destaca: “não se trata, como em tempos anteriores, de uma agenda conflitiva ou reivindicatória. O mundo de hoje superou, felizmente, a retórica de confrontação. Mas não podemos deixar que se implante em seu lugar uma lógica de acomodação” (SEIXAS CORRÊA, 1999, p.14).

Reforçando o conceito do poder brando brasileiro como estratégia de inserção internacional do Brasil, destaca Gelson Fonseca Jr (1998) o componente ético relevante na construção de legitimidade internacional de países não-hegemônicos. Os *gaps* deflagrados no sistema internacional pós-Guerra Fria viabilizariam a legitimidade de países como o Brasil, à medida em que novos temas da agenda internacional convergiriam com os objetivos da política externa brasileira, como a autodeterminação, o desarmamento nuclear, a questão do desenvolvimento e a democratização dos processos decisórios internacionais. É pertinente salientar a importância que Fonseca Jr. atribui às questões éticas como legitimadoras da ação internacional do novo século, reforçando a importância da construção identitária do Brasil.

Desse modo, a política externa brasileira durante a gestão Cardoso procurou manter a tradição de continuidade baseando-se nos princípios do pacifismo, juridicismo, na utilização da diplomacia, partindo do ideário grociano da relevância do direito internacional. Tais premissas convergem com as vertentes teóricas da Escola Inglesa, representadas pelos expoentes, Hedley Bull e Martin Wight. É, pois, precisamente este o tema a ser abordado neste próximo tópico.

#### **5.4.2 O legado da Escola Inglesa na tradição diplomática da chancelaria FHC**

A busca de uma saída às respostas dadas pelas escolas realistas e idealistas configura um dos postulados mais relevantes da Escola Inglesa de Relações Internacionais. Criada com o objetivo de identificar as premissas básicas por trás da atividade diplomática, as razões pelas quais um país conduz determinada política externa e as premissas éticas dos conflitos internacionais. Entre os autores de sua primeira geração, ainda nos anos 1950, estão Charles Manning, Adam Watson, Alan James, Martin Wight e Hedley Bull, estes últimos, respectivamente, com as obras, *International Theory: the three traditions* (1991) e *A Sociedade Anárquica* (1977), configurando um dos principais expoentes desta fase.

As três tradições apontadas por Wight representariam as raízes filosóficas das principais teorias de Relações Internacionais, representadas pelo realismo, com a referência à Maquiavel; o revolucionismo, representado por Kant e o racionalismo, representado por Hugo

Grotius. De modo que, entre o revolucionismo kantiano e o realismo maquiavélico encontrar-se-ia o caminho racionalista grotiano.

A assertiva kantiana da universalização do dever-ser, isto é, de um padrão ético e moral universal capaz de levar à Paz Perpétua fundamentar-se-ia no que Wight denomina de presunção revolucionária, ou revolucionismo, devido ao caráter expansivo da universalização da ética kantiana, pautada pelo cosmopolitismo, pela doutrina do progresso e o ideário de perfectibilidade do homem, de modo a desdobrar-se em uma visão deveras otimista, isto é, idealista das sociedades. Segundo a qual as capacidades naturais dos homens deveriam ser direcionadas à essência humana, isto é, a racionalidade. De modo que a paz universal seria a melhor condição para o cumprimento da essência humana, isto é, sua potencialidade intelectual, em que está imbutida a ideia de direito e deveres.

Por sua vez, a premissa realista de transposição do ideário hobbesiano ao sistema internacional, isto é, a constatação da anarquia como intrínseca ao sistema internacional e a política de poder que atribui a moral como um instrumento dos interesses políticos, tal como apontada por Maquiavel, é rechaçada como caminho epistemológico da Escola Inglesa, já que a construção de uma sociedade internacional seria possível para Wight e Bull, em uma lógica distinta das conclusões realistas que veem no Estado e no “jogo de soma-zero” o fundamento do sistema internacional em que a força dos Estados seriam a *ultima ratio* determinante às relações internacionais.

O caminho mais plausível à análise das Relações Internacionais para o autor inglês seria o apontado pelo jurista holandês, Hugo Grotius, que com a obra, O Direito da Guerra e da Paz (1625), estabelece as premissas do direito internacional como condição de construção de uma sociedade internacional. Para Grotius, o direito não excederia o caráter pacífico humano, devido a natureza racional do homem. Nesse sentido é que defende o direito natural e a razão como atributos ontológicos à humanidade, de modo que a ordem internacional refletiria tais características.

É, pois, a partir da assertiva grotiana que Wight aponta à possibilidade de construção de uma sociedade internacional. Com efeito, o tema configura a principal inserção desta escola à análise das relações internacionais. Contudo, a construção de uma sociedade internacional passaria por um viés valorativo, em que a multiplicidade de Estados soberanos compõe a construção de valores e cultura, mediados pelo direito internacional. Nesse sentido, observa que “a civilização ocidental tem sido o grande fermento de mudanças do mundo, pois

a mudança do mundo torna-se uma parte integral de ideias e cultura” (WIGHT, 1991, p. 10). De modo que a própria construção do direito adviria de valores próprios do ocidente, daí a dificuldade da construção de uma sociedade internacional. Nesse sentido, a questão valorativa é crucial ao olhar de política internacional de Cardoso, como fica evidente em seus comentários durante a viagem à Índia. Com efeito, ao pensar sobre as possíveis reconfigurações de poder mundial no século XXI, com a ascensão da China, as dificuldades são apontadas a partir da questão cultural em torno dos valores:

O sentimento do que seja liberdade, do que seja cidadania, na China é diferente do mundo ocidental (...) Queiramos ou não, costume dizer, copiando outros, que o Brasil é o Extremo Ocidente, mas é o Ocidente. É muito difícil para nós, ocidentais, pensarmos os outros, mas os outros existem e estão mostrando sua persistência (...) A Índia, sobre a qual não entendo quase nada, é mais complicada ainda. E a modernização do mundo islâmico, como vai se dar? Acabou a ilusão de que seria possível transportar as formas institucionais ocidentais para o resto do mundo (...) A questão que está colocada a todos é como será possível criar instituições que regulem certos aspectos da vida. Na esfera econômica, por exemplo, a questão ainda é mais complexa, como combinar o reconhecimento de valores que vão se universalizando, como os direitos humanos, em a aceitação da diversidade cultural (CARDOSO, 2011, p.112).

Na esteira da preocupação de Wight acerca da construção de uma sociedade internacional, o professor australiano, Hedley Bull, volta-se ao estudo da ordem como condição da formação de uma sociedade internacional. Para ele, embora em suas origens o sistema internacional caracteriza-se anárquico, essa não é uma determinação permanente do sistema, sendo o direito internacional determinante à construção da sociedade internacional.

Se hoje os Estados formam uma sociedade internacional, é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeito a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções de guerra (BULL, 2002, p.19 – grifos meus)

Com efeito, os argumentos que ampararam a diplomacia de Cardoso dialogam diretamente com os postulados da Escola Inglesa. A defesa das instituições internacionais, os princípios de respeito ao juridicismo, o esforço para a pacificação do sistema internacional com a assinatura dos diversos tratados de não proliferação de armas, a defesa irresoluta do

multilateralismo e a defesa do meio ambiente a partir do conceito de desenvolvimento sustentável exemplificam a influência da Escola Inglesa sobre a política externa brasileira.

A obra de Lafer: *Paradoxos e Possibilidades: Estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, de 1982, incorpora de maneira sistemática os trabalhos de Bull e Wight em que busca traçar um quadro de ação para potências intermediárias como o Brasil. Para ele, dadas as redistribuições de poder do sistema internacional, impunham-se novas demandas e novos interesses, que devem ser levados em conta, abrindo possibilidades concretas aos países mais distantes do centro de poder e a países intermediários, como o Brasil. Com efeito, é exatamente amparado nessa propositura, que a política externa brasileira pautará sua inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria. De modo que, “tanto Lafer quanto Fonseca Jr. buscam se aprofundar no tema da ordem internacional para nela achar os espaços de autonomia possíveis para potências intermediárias como o Brasil” (SOUZA e MÁXIMO, 2015), tendo como premissa, a tendência a formar consensos, tal como já destacado.

De modo que a cúpula da chancelaria de Cardoso cumpre referência central nos posicionamentos de Cardoso em política internacional. É, pois, amparando-se na construção de uma identidade internacional do Brasil pautada em valores tais como a defesa da democracia, dos direitos humanos, da legalidade e do desenvolvimento sustentável, que se desenhou a estratégia de política externa de FHC. Partindo do postulado da Escola Inglesa, amparando-se no direito internacional e no respeito à legalidade da ordem internacional é que o Brasil poderia contribuir com a formação de uma nova ordem mundial igualitária e democrática, de modo que é amparando-se em tal discurso que a busca pela autonomia – padrão constante da política externa brasileira - seria alcançado a partir da conjuntura internacional dos anos noventa. Como destaca Herz,

A incorporação da bibliografia e dos conceitos da Escola Inglesa é congruente com o movimento da política externa oficial que, a partir do governo Collor de Mello, ajusta a política externa brasileira às normas do sistema internacional. A introdução de uma visão mais sociológica desse sistema, proporcionada por autores como Hedley Bull e John Vincent, se inscreve no processo de construção de um discurso sobre a inserção internacional brasileira na sociedade internacional, o que implicaria a aceitação de um conjunto de normas e instituições. Assim, enquanto o governo brasileiro ratificava os pactos da ONU sobre direitos humanos, tomava a decisão de tornar-se um membro pleno do Tratado de Tlatelolco, aderiria aos regimes de controle de tecnologias de mísseis e ao grupo de fornecedores nuclear, os conceitos da Escola Inglesa eram incorporados aos debates acadêmico e diplomático (p.ex. Fonseca Jr, 1998) (HERZ, 2002, p.28).

## 5.5 O PENSAMENTO EM POLÍTICA INTERNACIONAL DE FHC

A trajetória de Cardoso, de intelectual a homem público, deve ser compreendida a partir da conjugação entre trajetória individual e as mudanças e desafios da conjuntura social e política, seja no âmbito interno quanto no internacional, determinantes para a formação do pensamento em política internacional cardosiano. Nesse sentido, as circunstâncias históricas e sua produção teórica caminham lado a lado, tal como bem apontou Velasco Cruz (2004).

Conforme demonstra Beal (2015), o foco das pesquisas na faculdade de sociologia da USP nos anos 1940 e 1950 lidava com a questão do atraso do Brasil e as resultantes sociológicas. Nesse sentido que Florestan, através de uma abordagem funcionalista segue pesquisa em torno da questão racial. Concluía-se que as relações de patriarcalismo é que gestam o conservadorismo no Estado brasileiro, de modo que o atraso decorreria das relações sociais. Assim, as primeiras obras de Cardoso, ainda durante o período de formação na USP sofreram influência direta do funcionalismo do principal mentor de Cardoso: Florestan Fernandes. Posteriormente, a partir de 1958, os seminários d'O Capital foram determinantes sobre a formação marxista dele (SCHWARZ, 1998), de modo que em sua tese de doutorado, já é possível constatar influências claramente marxistas (LIMA, 2015), as quais são fundamentais para o desenvolvimento de uma teoria política do desenvolvimento, “ da qual, embora sua perspectiva sobre a dependência seja a formulação mais elaborada, tem suas origens no tratamento dispensado por ele às propensões políticas do empresariado brasileiro” (BEAL, 2015). Em *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil* (1963), que tem sua redação terminada pouco antes do Golpe Militar, Cardoso passa a enfrentar de maneira mais explícita a tese de que a burguesia nacional poderia agir como um agente político fundamental no processo de desenvolvimento ou mesmo na Revolução burguesa, como era amplamente defendido nos âmbitos do ISEB e do PCB, respectivamente. Nesse sentido, a preocupação do autor com o empresário industrial representa um deslocamento das preocupações com a democratização para as preocupações com a estruturação de um projeto nacional de desenvolvimento (BEAL, 2015). Com a conclusão de que o empresariado brasileiro não estava dispostos a produzir o desenvolvimento nacional garantidores de um projeto de capitalismo autônomo, tal como defendiam as correntes isebianas, Cardoso define a fragilidade do processo de industrialização pela fragilidade político-ideológica da burguesia nacional que lhe corresponde.

De modo geral, são três os ângulos de influências na formação de Cardoso, quais sejam, a família de militares e políticos, a graduação em sociologia na USP, que relegou-o em termos teórico-metodológico uma linhagem dualista de interpretação do Brasil através das influências de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Florestan Fernandes.; e por fim, o contexto político de embates da esquerda acerca do futuro do socialismo, diante das teses majoritárias do PCB orientadas pela III Internacional Comunista, consubstanciadas na tese da revolução democrático-burguesa e orientação da III Internacional. Ao mesmo tempo em que o debate com a CEPAL e o ISEB em torno do nacional-desenvolvimentismo por eles defendidos cumpre papel fundamental sobre o pensamento de Cardoso acerca do delineamento do desenvolvimento nacional, demarcado em uma espaço único de pesquisa, o CEBRAP (LAHUERTA, 2001). Portanto, a formação da economia capitalista e as condições de desenvolvimento nacional a partir da particularidade histórica do Brasil parametrizam as preocupações cardosianas. Como resultante, à medida em que se aprofunda nos estudos de desenvolvimento, a saída à política é sempre reiterada, desde os estudos sobre o empresariado (BEAL, 2015; SANTAELLA, 2018, LIMA, 2015). Ao mesmo tempo, tal como constata Santaella (2018), o excesso de pesquisa empírica de interpretações robustas sobre América Latina somado a ausência de contato direto com trabalhadores influenciou a produção de Cardoso até ao menos 1973 e cumpre papel direto sobre a determinação estrutural do capitalismo latino-americano que à TD.

Adicionalmente, a discussão sobre o caráter do marxismo de Cardoso e as possíveis contribuições da produção deste autor à forma de formatação do marxismo brasileiro, a partir das especificidades históricas nacionais, configura tema de amplo debate. De modo geral, Santaella (2018) assevera que há duas visões acerca do marxismo de Cardoso: a de que 1. Os seminários d’o Capital eram teoricamente fracos e cheios de falhas, o que deu margem para um distanciamento das lutas emancipatórias (BIANCHI, 2010; VARGAS, 2009) e, a que defende que, acompanhando a ideia de Perry Anderson acerca do marxismo no Ocidente, afirma que a leitura do marxismo pela academia os separou dos embates diretos entre as classes trabalhadoras já que separava teoria e prática, esvaziando o marxismo de uma suposta emancipação humana. (ARANTES, 1994; LAHUERTA, 1999; RODRIGUES, 2011). Conforme salienta Pedro Lima (2015), o marxismo de FHC no período do doutorado (1963), até a publicação de DDAL, em 1969, demonstra muito mais uma “reconciliação com a realidade como ela é do que para uma recusa revolucionária desta realidade” (*apud* SANTAELLA, 2018, p. 13). Ao partir do questionamento da relação entre teoria e prática sobre o marxismo de Cardoso e sua especificidade, Rafael Santaella (2018), assevera que

Cardoso contribuiu com a nacionalização do marxismo no Brasil, considerando a especificidade histórica que tal categoria assume no Brasil e na América Latina. Ao explorar a problemática acerca dos desafios de adaptação do marxismo em sociedades com formação sociohistórica distinta do chão social em que Marx formulou o arcabouço teórico marxiano, considera que a particularidade da América Latina e a contribuição intelectual de Cardoso tornam-se fundamentais para a demarcação de um “marxismo original”, dado o status de intelectual e político de Cardoso. Partindo da preocupação de Bernardo Ricupero (2000), em apreender a “nacionalização do marxismo”, Santaella conclui que Cardoso contribuíra até suas análises sobre a dependência, com um “marxismo original”, conjugando a prática política com a produção teórica com o chão social latino-americano. Tal conclusão, contudo, pode ser questionada do ponto de vista do *status* não revolucionário que Cardoso oferece como saída à condição de desenvolvimento latino-americano, com a TD, isto é, através da dependência associada a partir de hábeis estratégias políticas no interior das sociedades latino-americanas. Nesse sentido, defendemos que o marxismo de Cardoso se circunscreve a uma questão metodológica. Com efeito, os seminários d’O Capital, ao privilegiar o método marxiano a partir da lógica materialista-dialética, influencia Cardoso do ponto de vista da análise metodológica a que denomina “histórico-estrutural”, salientado em DDAL (CARDOSO, 1978).

Contudo, a saída à política, com a ideia de dependência associada, deixa evidente a vertente weberiana de Cardoso. Como visto, desde o trabalho sobre os empresários, Cardoso cada vez mais aproxima-se da valorização da política como saída a problemas estruturais. Além disso, o período do exílio no Chile e a influência do pensamento cepalino contribui diretamente ao desenvolvimento da TD, nos anos sessenta e setenta, ao mesmo tempo em que o arrefecimento da ditadura militar no Brasil e a luta pela democratização intensificam a variável política no pensamento de Cardoso, dimensionando-a como determinante à estruturação societária, de modo a posicionar a economia como variável dependente da política. Nesse sentido, é pertinente observar que a conclusão de DDAL reforça os resultados a que Cardoso chegara em empresário industrial (BEAL, 2015), a partir da dimensão política entrelaçada com a análise sociológica rigorosa.

Com a volta do exílio e a intensificação da ditadura militar, Cardoso dedica-se aos estudos sobre democracia e nessa medida, aproxima-se mais ainda da solução política, partindo da premissa de que a sociedade civil engendraria valores democráticos possíveis de romper com o autoritarismo, cristalizados nos estudos realizados no Cebrap (LAHUERTA, 2001). O pensamento político de Cardoso é marcado pela necessidade de romper com a

herança varguista populista, entendido como motor do atraso brasileiro a partir de um legado patrimonialista que se desdobrava em um Estado clientelista. Isso porque um dos obstáculos mais generalizados nos países latino-americanos à formação de uma verdadeira burocracia de formação técnica reside no fato de que a transição da sociedade tradicional se faz sob a pressão dos movimentos populistas, onde as reivindicações em torno da distribuição da renda e o preço dos favores eleitorais repercutem ao nível do Estado, transformando a administração em um mecanismo da política de clientela, embora com um sentido distinto do que tinha no período de seleção exclusivamente patrimonial dos funcionários, como bem demonstrou Beal (2015, p.49). A análise de Cardoso acerca da ditadura militar demonstra que, embora politicamente reacionária, operou um processo de modernização econômica do país, devido à associação com capitais internacionais iniciados com JK, consolidando o capitalismo dependente-associado (LAHUERTA, 2001; SOBRINHO, 2008). De modo que para Cardoso, o período autoritário concebera um consenso forjado exclusivamente pelo mercado, a partir do lançamento do capitalismo brasileiro em uma nova escala de acumulação (BEAL, 2015).

À medida em que Cardoso aproxima-se da vida pública, o descolamento da questão política e seu dimensionamento torna-se cada vez mais evidente durante a transição de intelectual para figura de homem público, mediada pelas críticas no âmbito da “teoria do autoritarismo”. E, à medida em que a posição política fora tornando-se central, Cardoso transita do intelectual ao "político prático", demarcadas por justificativas teóricas a fim de embasar os interesses e posicionamentos políticos dele, considerando a dimensão de poder a ela subjacente. Não obstante, há, com efeito um fio condutor que perpassa continuamente a posição política de Cardoso, de intelectual à figura pública, manifesta na crença inegociável no desenvolvimento como fruto da ação política de grupos sociais dispostos a produzi-lo, que por sua vez seria mais eficientemente viabilizada em democracias consolidadas, outro ponto que perpassa toda a trajetória de Cardoso, do intelectual ao político: a defesa da democracia como forma mais eficiente para resolver os conflitos internos. De modo que a sociologia compreensiva weberiana pautada na teoria da ação social cumpre papel fundamental na composição teórico-prática de Cardoso. Ao mesmo tempo, o atraso do Estado brasileiro devido à herança varguista-populista impulsiona Cardoso a pensar na reforma das instituições brasileiras adequando-as ao dinamismo próprio de democracias modernas. Nesse sentido, do ponto de vista econômico, a modernização do Estado brasileiro passava pelo condicionamento da associação com o empresariado internacional a grupos sociais nacionais, de modo a construir uma economia moderna, elevando o patamar internacional do país (LAHUERTA, 2001).

De modo que a defesa da democracia e a modernização do Estado a partir da dissolução do modelo varguista-populista cristalizado em práticas clientelistas configura espinha dorsal na compreensão de Cardoso acerca da posição do Brasil no sistema internacional. Desdobradamente, nos anos noventa, essa posição em prol da modernização do Estado é compreendida pela capacidade de adaptação do Estado brasileiro ao sistema internacional perpassado pela globalização como condição de o Brasil participar das mudanças irreversíveis trazidas pela globalização. Ao mesmo tempo, a democracia, vista do ponto de vista da eficiência da consolidação das instituições democráticas é transferida ao plano internacional, pelo esforço de Cardoso na democratização do sistema internacional como possibilidade de o Brasil atuar em condição de igualdade, como o esforço em torno da reforma no CSONU.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso de Cardoso durante os trinta anos que transcorreram os debates em torno da TD até a globalização dos anos noventa, mesclou-se, e por ora, até mesmo confundiu-se, com o caminho da história política brasileira. Não obstante, o pensamento de política internacional acompanha tal trajetória, não podendo ser dele dissociado. De modo que no período que perpassa a tese cardosiana da TD, à globalização dos anos noventa, os embates sobre o futuro do socialismo e a reconfiguração do ordenamento internacional pós-Guerra Fria conformaram o pano de fundo da elaboração teórica de Cardoso, seja como intelectual ou como homem público.

Com efeito, a complexidade do personagem em tela permite-nos concluir que em nenhum momento Cardoso deixa de ser intelectual enquanto político. Muito embora as limitações impostas pela própria atividade política impunham desafios às respostas teóricas de Cardoso, desdobrando-se no esforço de embasar suas justificativas teóricas às decisões políticas, considerando a dimensão de poder a ela subjacente.

No centro das elucubrações teóricas cardosiana esteve permanentemente presente a questão do desenvolvimento brasileiro e as saídas possíveis à consolidação democrática. Se os trabalhos iniciais acerca do empresariado nacional se vinculavam com tal necessidade, o exílio no Chile e o contato com as discussões cepalinas acerca do tema são cruciais ao desenvolvimento da TD cardosiana, que negava as teses de rompimento com o capitalismo e via na negociação política, a partir de profunda análise sociológica, condições de desenvolvimento dependente-associado. No plano das Relações Internacionais, propriamente, a ideia de política internacional com a TD dialoga diretamente com a condição de capitalismo dependente latino-americano, conectando, portanto, economia e política, de modo a ser possível falarmos em uma “economia política internacional” que pauta a todo o momento o projeto de política internacional cardosiano.

Com efeito, à medida em que Cardoso atribui à política categoria crucial para transformar uma situação estrutural, e, considerando que tal estrutura é tolhida em âmbito internacionalizado, é imperativo não dissociarmos o elemento internacional das elucubrações de política interna cardosiana, entrelaçando essas duas esferas como condição ao desenvolvimento possível aos países latino-americanos.

Do ponto de vista metodológico, as categorias marxistas são utilizadas por Cardoso, consubstanciadas na análise “histórico-estrutural”, que bebe das categorias filosóficas marxianas consubstanciadas na lógica dialética. Esta forma de olhar a realidade social pôde ser constatada permanentemente em Cardoso, refletindo a importância do grupo de estudos d’O Capital, ainda nos anos de sua formação. Transposta à análise do Sistema Internacional, a metodologia histórico-estrutural, portanto, apreende as relações capitalistas como determinantes às assimetrias presentes no sistema internacional. Não obstante, no plano teórico, a resposta cardosiana sobre as possibilidades de saída da condição de dependência entrelaça-se com a sociologia compreensiva weberiana.

Com efeito, a deflagração da hierarquização dos Estados no âmbito internacional é, em última instância, resultado do capitalismo global e a forma como este se reproduziu historicamente, atribuindo à América Latina, portanto, a condição de dependência. Todavia, ao voltar os olhos para o caminho econômico e histórico que pautaram as tentativas de desenvolvimento latino-americano, Cardoso insere o componente analítico sociológico, através do qual confere aos arranjos políticos específicos papel central aos desdobramentos políticos e econômicos que seguiram. Sem, portanto, desconsiderar o poder de coação externo e, pelo contrário, entendendo a posição inferior da qual parte os países latino americanos, a preocupação de Cardoso é extrair da equação entre Estados e classes sociais inseridos em uma dinâmica global do capitalismo, uma narrativa sociológica consubstanciada na relação de dominação entre as classes e grupos no plano nacional e como ela dialoga com aquelas no plano internacional, sob a premissa da dependência.

O final dos anos 80 é perpassado pela intensificação das relações capitalistas com a iminência do fim do socialismo real. No Brasil, desde a década anterior com a volta do exílio, Cardoso dedicou-se à produção intelectual atuando ativamente no combate ao regime burocrático-autoritário, em um espaço original que congregava pesquisadores de alta patente acadêmica, o Cebrap. Como resultado, o dimensionamento da política como esfera sobreposta e determinante às outras é latente, intensificando-se à medida em que transita no final dos anos 70 às atividades políticas no contexto da democratização nacional. Figura central na formação do PSDB, Cardoso configura um dos nomes de maior envergadura do cenário político contemporâneo brasileiro. Não à toa, é considerado figura central na confecção de um pensamento social-democrata e de um projeto liberal específico de referência basilar no processo de democratização, de modo que há uma intensa aproximação das obras seminais de Cardoso com sua trajetória política nos anos noventa, revelando assim o elemento de

continuidade deflagrado na influência de seu legado intelectual sobre suas reflexões subsequentes, enquanto político.

Como Ministro das Relações Exteriores já no início dos anos noventa, Cardoso vê-se diante dos desafios impostos pela reconfiguração do sistema internacional pós-Guerra Fria e busca consolidar uma estratégia que seja capaz de realocar o Brasil nessa nova fase, em que vê a globalização como a nova ordem internacional. Esse período, ainda que curto, demonstra um prelúdio da visão de política internacional que orientaria seu governo, sobretudo até a segunda metade do segundo mandato, caracterizado por uma visão bastante otimista da globalização. Com o sucesso do Plano Real lançado durante a passagem à frente do Ministério da Fazenda do governo Itamar Franco, Cardoso consegue captar o capital político necessário para alçá-lo à Presidência da República no ano posterior.

Acessória ao desafio central de garantir a estabilidade econômica, a reforma do Estado configurou o principal objetivo de Cardoso frente à presidência da República. Pretendia-se, com isso, modernizar o Estado brasileiro através do ajuste fiscal e de reformas importantes, a fim de limpar a herança varguista-populista deflagrada em práticas clientelistas que atrapalhavam a imagem internacional do país diante das necessidades de investimentos internacionais. Calcanhar de Aquiles do Plano Real, os investimentos externos configurar-se-iam uma nova forma de dependência do Brasil diante da intensificação dos processos de financeirização global dos anos noventa. Não obstante, as crises internacionais que sacudiram parte substancial do governo FHC, além de intensificar as privatizações, aumentaram a dependência dos investimentos internacionais, demonstrando a fragilidade deste processo. Como consequência, à medida em que Cardoso fora percebendo a vulnerabilidade da economia brasileira à dinâmica financeira mundial, o discurso otimista da globalização que caracterizou o primeiro mandato adquire formato mais crítico, a partir da ideia de globalização assimétrica.

Como visto, a ideia de modernizar o Estado brasileiro a fim de inseri-lo no ról de países desenvolvidos já perpassava o pensamento de Cardoso desde os anos setenta. Não obstante, a conjuntura política e econômica internacional dos anos noventa cristalizada no Consenso de Washington, colocou na ordem do dia a Reforma do Estado brasileiro, simultaneamente ao compromisso brasileiro de abertura econômica.

Vista como uma nova ordem internacional, a globalização era vista por Cardoso como fenômeno irreversível resultante natural do processo de expansão econômico que caracteriza o

capitalismo, que se desdobrava, então, em uma fase de amplas mudanças no plano da produção e das finanças, viabilizadas pelas tecnologias de comunicação e transportes. No plano dos Estados, a globalização traria possibilidades de homogeneidade institucional e regulatória, de modo que, no entendimento de Cardoso, as variáveis externas passavam a ter influência significativas nas agendas domésticas. Caberia ao Brasil adequar-se às demandas impostas pela reconfiguração do ordenamento internacional, a fim de garantir seu lugar ao Sol, de modo que a negativa às mudanças necessárias incorria em risco de isolar o país no sistema internacional, ameaçando trazer graves retrocessos.

Do ponto de vista da inserção internacional brasileira, a leitura deste novo cenário seria crucial à confecção de estratégias hábeis de extração de vantagens. Estas, eram vistas pelas possibilidades de redução das assimetrias entre os Estados no plano internacional, devido às mudanças na divisão internacional do trabalho em que a visão simplista entre Norte-Sul já não daria conta de apreender a complexidade do quadro internacional.

Ao Brasil, caberia, portanto, o compromisso de adaptação a essa nova ordem internacional de modo a retirar vantagens estratégicas capaz de viabilizar ganhos ao país e, ao mesmo tempo, influenciar os espaços deixados pelas brechas da reconfiguração do sistema internacional. A busca pela autonomia passava pelo compromisso da integração, tal como afirmava o assessor diplomático de Cardoso, o embaixador Gelson Fonseca Jr. Com efeito, a equipe de assessoria diplomática de Cardoso é influenciada fortemente pelas teorias da Escola Inglesa de Relações Internacionais, cristalizadas no forte compromisso com a legalidade do sistema internacional, pela defesa da supremacia do direito internacional; pelo respeito às instituições e pela defesa do multilateralismo. Além disso, a alta cúpula da chancelaria Cardoso, particularmente, Gelson Fonseca Jr, Celso Lafer e Luiz Felipe Lampreia, ocupou influência central nas elucubrações cardosiana de política internacional em torno das premissas da Escola Inglesa. Desse modo, garantir a continuidade da tradição diplomática brasileira estabelecida pelos princípios da Casa Rio Branco configurava *conditio sine qua non* para a vitalidade da política externa da chancelaria de Cardoso, manifestos no pacifismo, na continuidade e na defesa da legalidade internacional como atributos identitários do Brasil. Se por um lado, tal discurso firmava-se em questões valorativas, por outro, era tecido estrategicamente de modo a consolidar a imagem do Brasil como potência intermediária capaz de produzir consensos.

Diante da conjuntura que formatou o cenário internacional dos anos noventa e das mudanças perpetradas no Brasil e no mundo, Cardoso manteve um traço contínuo em seu

pensamento desde a TD: o dimensionamento da política e de arranjos de poder mediante a capacidade de negociação, como esfera sobreposta ao âmbito econômico e a defesa intransigente da democracia como valor universal. Esta, por sua vez, é transferida à leitura do cenário internacional através da busca pela democratização do sistema internacional como condição de equalizar as relações interestatais. Tal premissa demonstrou o caráter liberal-kantiano da análise de política internacional de Cardoso, dada a refutação à política de poder que caracteriza a ordem internacional.

De modo geral, o pensamento de política internacional cardosiano pode ser acomodado à luz de algumas referências teóricas próprias do universo das Relações internacionais, quais sejam: o idealismo liberal-kantiano, por acreditar em um sistema internacional democrático como pressuposto da pacificação internacional, partindo do postulado de que democracias não fazem guerra, delegando, portanto, ao regime político interno o pressuposto de pacificação do sistema; liberal-institucionalista, pela importância atribuída às instituições internacionais como forma progressiva de aprimoramento da legalidade e democratização do sistema e, ao mesmo tempo, por compartilhar com o ideário acerca do futuro do poder global elaborado por Nye. Particularmente o conceito acerca da conversibilidade de poder a partir das habilidades do *soft power* e a refutação do *hard power* como última *ratio* à organização do poder global. Tais categorias impulsionam Cardoso a vincular as características da identidade internacional do Brasil como forma de viabilizar a inserção internacional brasileira no século XXI com base no *soft power* do país, crucial à contribuição de uma nova ordem capaz de dar conta das questões complexas que se colocavam; E, finalmente, à Escola Inglesa, à medida em que atribui aos valores comuns condição à formação de uma sociedade internacional, particularmente a tradição ocidental, amparada em ampla legalidade.

## REFERÊNCIAS

- AITH, Márcio. EUA avaliam Sivam como vitória geopolítica. **Folha de S. Paulo**, 24.07.2002.
- ALCÂNTARA, Lúcio, FARIA, Vilmar e CARDIM, Carlos H (org). **Globalização e Governos Progressistas. Novos Caminhos** – Reunião de Florença. Brasília: Ed. Instituto Teotônio Vilela ,2000.
- ARRON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Ed. Universidade de Brasília, São Paulo: 2002.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As Relações perigosas: Brasil - Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ed. Ensaio, 1993.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata**. São Paulo: Ed. Ensaio, 1995.
- BALLESTRIN, Luciana. Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). **Teoria & Sociedade (UFMG)**. Belo Horizonte: v. 16, n. 2, p. 10-33, 2008.
- BAUMAN, Zigmunt. **Modernidad Líquida**. Fondo de Cultura Econômica, Buenos Aires, Argentina: 2000.
- BEAL, Marcos Antônio. **Fernando Henrique Cardoso e o Pensamento Político Brasileiro**. Tese de doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2015.
- BECK, Ulrich. **Liberdade ou Capitalismo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2003.
- BOITO Jr, Armando. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. **Revista Ideias: Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil**. Campinas: UNICAMP-IFCH, Ano 9(1), 2002.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Política Externa em tempos de mudança**. A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty. Brasília: FUNAG, 1994

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Presidência (Fernando H.C). **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Presidente (1995-2003). **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: FUNAG, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. N.72, ano 19. 1º semestre de 1993.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Aula Magna no Instituto Rio Branco**. FUNAG/IPRI, Brasília: ed. Especial, junho 1993.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Ed. Universidade de Brasília, IPRI, 2002.

BURGES, Sean. W. Desafio para o Itamaraty. **Revista de Política Externa**, v. 22, n. 4. São Paulo, 2014.

BURGES, Sean. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Florida: University Press of Florida, 2009.

CALABREZ, F. **Reforma do aparelho de Estado no governo Cardoso: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política**. Ed. Civilização Brasileira. 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: proposta de governo**. Brasília: s ed., 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Democracia Necessária**. Ed. Papyrus, Campinas-SP, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Soma e o Resto**. Ed. Civilização Brasileira, 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Utopia Viável. A Trajetória Intelectual de Fernando Henrique Cardoso**, Brasília, DF, 1995b.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Ed. Vozes em co-edição com CEBRAP, 1980.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As quatro Crises**. Revista Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, 1983.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Democracia para mudar: Fernando Henrique Cardoso em 30 horas de entrevistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários Da Presidência**, 1995-1996. São Paulo: Ed. Companhia das Letras. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários Da Presidência**, 1997-1998. São Paulo: Ed. Companhia das Letras. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários Da Presidência**, 1999- 2000. São Paulo: Ed. Companhia das Letras. 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Difusão europeia do livro, 1964.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília, s ed, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mudanças Sociais na América Latina**. Difusão europeia do livro. São Paulo, 1969.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Notas sobre o Estado e a Dependência**. Cadernos, CEBRAP. São Paulo, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro**. Difusão Europeia do Livro. São Paulo, 1972.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O papel dos empresários no processo de transição brasileiro**. Dados, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: vol.26, No.1, 1983.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. Ideologias do empresariado argentino e brasileiro, Zahar, Rio de Janeiro, 1971.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política Externa em Tempos de Mudança**. FUNAG, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política Externa. Pronunciamentos**, vol. 1 e vol. 2, Brasília, 1995a.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Repensando Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Social-Democracia: o que é, o que propõe para o Brasil**. 1ª Ed, São Paulo, 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. O PMDB e sua convenção. **Folha de S. Paulo**, 12 maio 1988. Opinião, p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. A convergência necessária. **Folha de S. Paulo**, 9 jun. 1988. Opinião, p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. Democracia na marra. **Folha de S. Paulo**: 30 jun. 1988. Opinião, p. A-2

CARDOSO, Fernando Henrique. Crise nos partidos. **Folha de S. Paulo**, 1º fev. 1990, p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. Liberalismo e social democracia. **Folha de S. Paulo**, 22 fev. 1990. p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. O PSDB na modernização do Brasil. **Folha de S. Paulo**, 25 jul. 1990, Tendências/Debates, p. A-3.

CARDOSO, Fernando Henrique. Identidade tucana. **Folha de S. Paulo**, 1º nov. 1990. Opinião, p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. Ainda a crise de identidade. **Folha de S. Paulo**, 8 nov. 1990. Opinião, p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. O círculo de giz do tucano. **Folha de S. Paulo**, 16 abr. 1992. Opinião, p. A-2.

CARDOSO, Fernando Henrique. CARDOSO, 1988: Economia em transe. **Folha de S. Paulo**, 3 mar. 1988. Opinião, p. A-2.

CARDOSO Fé no Brasil. **Folha de S. Paulo**, 19 dez. 1993. Tendências/Debates, p. A-3.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. Zahar, 3ª Ed. Rio de Janeiro, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique; SERRA, José. **As Desventuras da dialética da Dependência**. CEBRAP, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique; WINTER, Brian. **Fernando Henrique Cardoso: O Improvável Presidente do Brasil**. Ed. Civilização Brasileira. 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. **O Mundo em Português**. Ed. Paz e Terra, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Eds.). **América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise**. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; GRAEFF, Eduardo. **Political Leadership and Economic Reform: The Brazilian Experience in the Context of Latin America**. The International Bank of Reconstruction and Development, Washington D.C, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A criação do CESIT e algumas influências intelectuais**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=NvtHsr6P\\_Pw](https://www.youtube.com/watch?v=NvtHsr6P_Pw). Acesso em: 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A elaboração da Teoria da Dependência**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XcRDtUxfr4>. Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A ida para a sociologia**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=NvtHsr6P\\_Pw](https://www.youtube.com/watch?v=NvtHsr6P_Pw). Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A recepção da Teoria da Dependência**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MnMst-i9Tyc>, Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Teoria da dependência hoje**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HceoH8VgcuM>. Acesso em 30.01.2019.

CEBRAP <https://www.youtube.com/watch?v=kDLLlbTS1v8> (institucional)

CEBRAP <https://www.youtube.com/watch?v=MzssRwp37v8>

CARDOSO, Fernando Henrique. **Florestan Fernandes e o marxismo**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CsOt2mxMto0>. Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Maio de 68 e o retorno ao Brasil**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HIIW58qGoaQ>. Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Os ofícios do professor, cientista social e político**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Wb9UvJhCzSI>. Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Questões teóricas e políticas às vésperas do Golpe de 64**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IsFw99OupXc>. Acesso em 30.01.2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reflexões sobre a política e as ciências sociais**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Setembro, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=onp0-zkdxXc>. Acesso em 30.01.2019.

CARR, Edward H. **Vinte Anos de Crise**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2ª Ed. 2001.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade rede**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2008.

CASTRO, Lucas C. **Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta de crise**. Época negócios online, 29/09/2016.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB (4ª. Edição), 2011.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: Um balanço da Era Cardoso. **Rev. Bras. Polít. Int.** São Paulo, v. (1) pp 5-35, 2002.

CHAUÍ, Marilena e NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Revista Lua Nova**. São Paulo, 2007.

CHESNAIS, François. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Ed. Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. **A mundialização financeira: Gênese, custos e riscos**. São Paulo: Ed. Xamã, 1998.

COTRIM, Ivan. **Capitalismo Dependente em Fernando Henrique Cardoso**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2001.

COTRIM, Ivan. **FHC: capitalismo dependente e politização**. São Paulo: Ed. Porto de Ideias, 2015.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. **Stockholm, Rio, Johannesburg, Brazil and the three United Nations Conferences on the Environment**. Brasília: FUNAG, 2009.

CRUZ, Sebastião Velasco. As ideias do poder: dependência e globalização no discurso recente de Fernando Henrique Cardoso. *In: Globalização, Democracia e Ordem Internacional: Ensaio sobre Teoria e História*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CRUZ, Sebastião Velasco. **Estados e Mercados: Os Estados Unidos e o sistema multilateral de comércio**. São Paulo, Ed. Unesp, 2017.

CRUZ, Sebastião Velasco. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Ed. Unesp -PPGRI, 2010.

DULCI, Marcelo Soares. **PSDB: força e limites da resposta liberal aos desafios do Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DUPAS, Gilberto. **A América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

FELIÚ, P. R. **Comportamento Legislativo e Política Externa na América Latina**. TESE de Doutorado – Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A Nova República**. Rio de Janeiro: Ed Zahar, 1986.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972

FIGUEIRA, Ariane. Processo decisório em Política Externa no Brasil. **Tese de doutorado** – Faculdade de Filosofia, ciências e letras da Universidade de São Paulo, 2009.

FIORI, José. L. Sistema Mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano, in: Fiori, J. L. & Medeiros, C. (org), **Polarização Mundial e Crescimento**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

FONSECA JR, Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as Nações**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

FRANK, André Gunder. **O inimigo Imediato** (1968). In: LOWY, Michael (org). **O Marxismo na América Latina**. 2ª Ed. Perseu Abramo, 2006.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida** - "Os caminhos da reconstrução". In: *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, pp.27-43.

FRANÇA, Joan Frederick B. F. **Caderno de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 2010.

GIDDENS, Anthony, BECK, Ulrich LASH, Scott. **Modernização Reflexiva**. 2a. São Paulo: Ed. Unesp. 2012.

GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

GRABOIS, Ana Paula. FHC diz que globalização se caracteriza pela crescente assimetria. **Folha de São Paulo**, 24.06.2002.

GUIOT, André Pereira. **Um Moderno Príncipe da burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)**. Dissertação de mestrado – Universidade Federal Fluminense, 2016.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957.** In: SANGIOVANNI, Mette Eilstrup: Debates on the European integration: a reader. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2007.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Revista Lua Nova** n.23. São Paulo. 1991.

HERZ, Mônica, HOFFMANN, Andrea R; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais: Histórias e Práticas.** Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2004.

HERZ, Mônica. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil: In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.24, n.1, pp 7-40, jan/jun 2002.

KATZENSTEIN, Peter J. International relations and domestic structure: Foreign economic policies of advanced industrial state. **International Organization**, vol. 30, Issue 01, Winter; 1976, pp. 1- 45.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira um balanço do processo político desde a transição. São Paulo, **Revista Perspectiva**. vol 15 n.4, 2001.

LAHUERTA, Milton. Intelectuais e resistência democrática: vida acadêmica, marxismo e política no Brasil. In: **Cadernos AEL**, Vol.8, n.14/15, 2001.

LAHUERTA, Milton. **Intelectuais e a transição. Entre a política e a transição.** Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

LAMBERT, Peter. **Dancing between superpowers: pragmatism and the foreign policy.** New York. 2011.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões.** Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília: v.23, n. 79, 2º semestre de 1996.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil.** São Paulo: Ed. Perspectiva. 2001.

LAFER, Celso. **Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira.** Brasília: FUNAG, 2018.

LAFER, Celso. O Brasil e o Mundo. In: **Brasil, um século de transformações.** SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. (org). 2001.

LAFER, Celso. **Discurso de posse no cargo de Ministro das Relações Exteriores**. Brasília, 29.01.2001b.

LAFER, Celso. **Paradoxos e Possibilidades: Estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1982.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de Laços: Os Donos do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2010.

LAZZARINI, Sérgio G; MUSACCHIO, Aldo. **Reinventando o Capitalismo de Estado**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras. 2015.

LESSA, Antônio. O Barão do Rio Branco e a inserção internacional do Brasil. **Rev. bras. polít. int.** Brasília, **vol.55 no.1.**, 2012.

LIMA, Maria R.S. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña**, 1994.

LIMA, Maria. R. S; HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. **Revista Nueva Sociedad**. Buenos Aires: Dezembro de 2010.

LIMA, Maria. R. S; MILANI, Carlos. Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?. **Agência Carta Maior**. 01/04/2014. Política. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>. Acesso em 29.07.2019.

LIMA, Pedro Luiz da Silva do Rego **As desventuras do marxismo. Fernando Henrique Cardoso, antagonismo e reconciliação (1955-1968)**. Tese de doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2015.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências (1990-1999)**. Brasília: 2ªEd. Brasília, FUNAG, 2018.

LOPES, Dawisson B. A Política Externa Brasileira e a “Circunstância Democrática”: Do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **RBPI**, Brasília, V. 54, p. 67-86, 2011.

LOPES, Dawisson B. **Política Externa e Democracia no Brasil**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

MARES, David R. and TRINKUNAS, Harold A. **Aspirational Power: Brazil on the Long Road to Global Influence**. Washington D.C. Brookings Institution Press. 2016.

MARIANO, Karina P. Globalização, Integração e o Estado. **Revista Lua Nova**: São Paulo, 71: 123-168, 2007.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1968.

Mello, Leonel Itaussu Almeida. **A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Dissertação de mestrado – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1987.

Mello, Leonel Itaussu Almeida. **Brasil, Argentina e a Balança de Poder Regional: Equilíbrio, Preponderância ou Hegemonia?** Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras -Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

MENESES, Roberto Goulart. **A liderança brasileira nos marcos da integração sul-americana**. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**, Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política de defesa brasileira e a segurança regional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro. Vol.22, n. 2, julho/Dezembro, 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, 43, p. 119-137, 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e Poder no Brasil**. Campinas: Ed. Papyrus, 1995

MORA, Frank O. and COONEY, Jerry W. **Paraguay and The United States: Distant Allies**. University of Georgia Press. 2007.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**. Ed. Universidade Brasília, IPRI: São Paulo, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. 3ª Edição. São Paulo: Ed. Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para uma reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Democracia em transformação, soberania compartilhada, sistema internacional. **Núcleo de Estudos e Análises Internacionais – NEAI, 2015**. Disponível em: <https://neai-unesp.org/democracia-em-transformacao-soberania-compartilhada-sistema-internacional-1/>. Acesso em: 30.04.2019.

NUNES, Wellington. **Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa: o caso do IEDI**. Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Paraná, 2014.

NYE JR, Joseph S. **O Futuro do Poder**. São José dos Campos: Ed. Benvirá, 2012.

OFFE, Claus. Democracy in crisis: two and a half theories about the operation of democratic capitalism. **Open Democracy**. 2012. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/claus-offe/democracy-in-crisis-two-and-half-theories-about-operation-of-democratic-capitalism>. Acesso em 10.02.2018.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Ed. Boitempo. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Ed. Boitempo. 2010.

PASTOR, Jaime. Sociología Histórica y Relaciones Internacionales. Apuntes para un balance. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, Madrid, España. n.5, novembro de 2006.

PAULANI, L. M. A. **Capitalismo financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas no Brasil**. In: OLIVEIRA, Francisco de. BRAGA, Ruy e REZEK, Cibele (org). “Hegemonia às avessas”. São Paulo: Ed. Boitempo, 2010.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO JR., C. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1977.

PEREIRA, Bresser L.C. Modelos de Estado desenvolvimentistas. **Working Paper Series**, FGV, São Paulo, n.412, 2016. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>>.

REZEK, Cibele (org). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Ed. Boitempo., 2010.

PECEQUILO, Cristina S. **A Política Externa dos Estados Unidos**. 3 ed. Rio Grande do Sul: Ed. UFRGS, 2011.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINHEIRO, Letícia. E Milani, Carlos R.S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e as políticas das práticas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional**. São Paulo: Ed.Saraiva (3ª Ed), 2012.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociologia e Política**. Curitiba, vol 18, n. 36 Junho 2010. p. 147-174.

RAGO FILHO, Antônio. O “Seminário Marx” e sua influência nas Ciências Humanas no Brasil. A crítica da analítica paulista: o marxismo adstringido de José Arthur Giannottill. In: Anais do 4º Colóquio Marx e Engels **CEMARX**. Campinas, SP: Unicamp, Cemarx, 2005, 10 p. CDROM.

**REAL: O plano por trás da história**. Direção de Rodrigo Bittencourt. Produção de LightHouse Filmes. 2017, (105 min), color. Distribuído por Paris Filmes, Downtown Filmes.

RICUPERO, Bernardo. **Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil**. São Paulo: Ed.34, 2000.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil (1750-2016)**. São Paulo: Ed. Versal, 2016.

ROMA, Celso. A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 17 no 49 junho/2002.

SANTAELA, Rodrigo G. **Teoria e Prática em Fernando Henrique Cardoso: da nacionalização do marxismo ao pragmatismo político (1958-1994)**. Tese de Doutorado - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SANTOS, Theotonio e SADER, Emir (coord.). **A América Latina e os Desafios da Globalização: Ensaio em Homenagem a Rui Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2009.

SANTOS, Theotonio. **Subdesenvolvimento e Dependência** (1970) In: LOWY, Michael (org). O Marxismo na América Latina. São Paulo, 2ª Ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

SANTOS, Theotônio. Economía mundial Integración regional y desarrollo sustentable: las nuevas tendencias y la integración latino-americana. **Instituto de investigaciones económicas da Nacional Autónoma do México**. Coyoacán, México, fevereiro/2016. Disponível em: <<http://ru.iiec.unam.mx/3091/1/EcoMun.pdf>>.

SANTOS, Theotônio. **Conferência na décima edição das Jornadas Bolivarianas**. Realizado na IELA-UFSC, em 2014: Origem e desenvolvimento da Teoria Marxista da Dependência Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DjIEXRxBWs>.

SANTOS, Theotônio. Ruy Mauro Marini: um pensador latino-americano. In: **A América Latina e os desafios da globalização - ensaios em homenagem a Ruy Mauro Marini**. CARLOS EDUARDO MARTINS, Carlos Eduardo e VALENCIA, Adrián Sotelo (org.). Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio e Boitempo Editorial, 2009.

SARAIVA, José F. Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: vol. 36 n.1 janeiro/junho 2014.

SARAIVA, Mirian G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. **Revista Mural Internacional**. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 1 no1, 2010.

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 42, n.1, jan-jun 1999.

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. A Política Externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J A. G; SEITENFUS, R; CASTRO, S.N. **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990). Volume I: Crescimento, modernização e política.** 2ª.Ed. Rio de Janeiro: ed. Lumen Júris, 2006, pp. 467-513.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003, p. 133.

SCHWARZ, Roberto. Um Seminário de Marx. **Novos Estudos Cebrap.** São Paulo, n. 50., 1998, pp.99.

SEINTEFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** 5ª Edição. Ed. do Advogado, Porto alegre, 2012.

SILVA, André Luiz R. O Brasil diante da Globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Revista Carta Internacional.** Rio de Janeiro: vol. 7 jan-jun 2012 (p. 20 a 34).

SILVA, André Luiz R. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Tese de doutorado, Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2008.

SOBRINHO, Maria Goreti J. **A política externa do governo FHC e a reinserção da economia brasileira na mundialização do capital (1995-2002).** Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2012.

SOBRINHO, Maria Goreti J. O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Ponto e Vírgula**, V.4, pp. 53-70, 2008.

STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental.** Ed. Zahar: Rio de Janeiro, 2016

SOLA, Lourdes. Crafting economic stabilization political discretion and technical innovation on the implementation of the Real Plan. **Oxford Centre for Brazilian studies**, University of Oxford, 2006, p. 85-115.

SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C. WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação.** Ed. UNESP: São Paulo, 1999.

SOUZA, Emerson M. e MÀXIMO, Jéssica R. A difusão da Escola Inglesa na América Latina: a EI e o discurso diplomático brasileiro. **Revista Conjuntura Internacional.** Belo Horizonte, v.12, n.1, p.36-46, 1º sem.2015

TAVARES, M. C. "Império, território e dinheiro". In: FIORI, J. L. (org.), **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2000, pp.449-89.

TOLEDO, Roberto Pompeu. **O Presidente Segundo o Sociólogo**. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. Ed. Companhia das Letras. 1998.

TOLEDO, Sara B. **Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: a renegociação do Tratado de Itaipu**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP, PUC-SP), São Paulo, 2015.

TAVARES, M. C. "Império, território e dinheiro". In: FIORI, J. L. (org.), **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2000, pp.449-89.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Revolução Passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan (2ª Edição), 2004.

VIEIRA, José Carlos. **Democracia e Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: 2ª Ed. UNESP. 2016.

VIGEVANI, Tullo e MARIANO, Marcelo. "A ALCA e a política externa brasileira". In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo, Saraiva, vol. 1, 2006.

VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo F. e CINTRA, Rodrigo. Política Externa do período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Rev. Tempo Social**. USP: São Paulo, 2003.

VILELA, Priscila. **As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990**. São Paulo: Dissertação de mestrado - Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP, PUC-SP), São Paulo, 2015.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Uma Década de Política Externa 1995-2005. **Revista Civitas**: Porto Alegre, v. 5, n.2, jul-dez 2005. (p. 381-397).

WALLERSTEIN, Imanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. Duke University Press; edition. 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4.ed. Brasília: Ed da UNB, 2000.

WEFFORT, Francisco. O intelectual das identidades complexas. Discurso por ocasião da outorga do título de Professor emérito a Fernando Henrique Cardoso na Universidade de São Paulo, em 15 de maio de 1992. In. BRASIL, Presidência da República. **A utopia do viável: Trajetória intelectual de Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Presidência da República, 1995.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: England, 1999.

WHITEHEAD, Laurence; Fernando Henrique Cardoso: a Astúzia Fortunata do sociólogo-presidente do Brasil. In: D'Incão, Maria Angela; Martins, Hermínio (orgs). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

WIGHT, Martin. **International Theory: The Therrre Traditions**. Leicester & London: Leicester University Press: 1991.