

Do pensamento à práxis: Fernando Henrique Cardoso, diplomata*

Enrique Carlos Natalino

Enrique Carlos Natalino

é doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: enrique.natalino@gmail.com

Resumo

O artigo busca investigar o papel das ideias de Fernando Henrique Cardoso acerca da globalização na escolha das diretrizes diplomáticas durante a sua atuação como Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e Presidente da República (1995-2002). Valendo-se da abordagem institucionalista-histórica de Skopcol (1979) e Gourevitch (1986) acerca da influência de fatores ideológicos na definição de escolhas políticas e de Hermann (1980) sobre o papel das lideranças nas opções de política externa dos Estados, o trabalho procura analisar os comportamentos, as preferências, os objetivos e os cálculos estratégicos na condução da inserção internacional do Brasil pós-Guerra fria. As opções de Fernando Henrique Cardoso de reforçar o alinhamento do Brasil com os países desenvolvidos, melhorar a relação com os mercados globais, renovar as credenciais em temas como meio ambiente e ampliar as possibilidades de ação do país no âmbito regional nortearam a sua diplomacia presidencial, secundada por auxiliares capazes de interpretar, vocalizar, reforçar e implementar as suas escolhas externas. Dessa forma, a relação entre pensamento e práxis internacional, permeada por instituições capazes de balizar historicamente os objetivos, as metas, as alianças, as coalizões e as estratégias dos atores políticos, revela-se de grande importância para a compreensão dos dilemas da política externa brasileira naquele período de acelerada transformação. A diplomacia presidencial dos anos FHC, espelhando os movimentos concomitantes de modernização do Estado e de abertura econômica do Brasil, reveste-se de relevância para aprofundamento acadêmico nas subáreas de Análise de Política Externa e Pensamento Internacional na seara da Ciência Política.

Palavras-chave

institucionalismo histórico, análise de política externa, pensamento internacional, globalização, Fernando Henrique Cardoso.

Abstract

The paper aims to investigate the role of Fernando Henrique Cardoso's ideas about globalization in choosing the diplomatic guidelines for his role as Minister of Foreign Affairs (1992-1993) and President of Brazil (1995-2002). Taking advantage of the historical institutionalist approach of Skopcol (1979) and Gourevitch (1986) about the influence of ideological factors on policy choices and Hermann's (1980) theory on the role of leadership in foreign policy, the article analyzes behaviors, preferences, goals and strategic calculations of the main political actors in Brazil's international integration after the Cold War. The options of Fernando Henrique Cardoso to strengthen the Brazilian

Do pensamento à práxis: Fernando Henrique Cardoso, diplomata*

Enrique Carlos Natalino

alignment with developed countries, improve the relationship with global markets, renew international credentials and expand possibilities at the regional level guided his presidential diplomacy. In this mission, Cardoso was aided by auxiliary able to interpret, vocalize, strengthen and implement his main external ideas and choices. The relation between political thinking and international practice, permeated by institutions capable of historically delimit the objectives, goals, alliances, coalitions and strategies of the political actor, is of great importance for understanding Brazilian foreign policy dilemmas in a period of rapid transformation. In this sense, the presidential diplomacy of the Cardoso years, reflecting the parallel movements of State modernization and economic opening, is a relevant issue to understand Brazil in the 1990s.

Keywords

historical institutionalism, foreign policy analysis, international thinking, globalization, Fernando Henrique Cardoso.

1. Introdução

O propósito deste trabalho é investigar o papel das ideias do intelectual na escolha das diretrizes diplomáticas durante o período em que o político Fernando Henrique Cardoso esteve à frente da política externa brasileira, como chanceler de Itamar Franco (1992-1993) e presidente da República (1995-2002). As narrativas político-institucionais e sócio-históricas que integram o repertório dos estudos de Pensamento Internacional Brasileiro oferecem argumentos que ajudam a compreender o impacto das ideias no processo de definição das escolhas diplomáticas do país em diversas épocas. Conhecer as linhagens de pensamento, as matrizes ideológicas, as categorias e os conceitos que embasam as visões de mundo dos atores políticos fornece um instrumental interpretativo interessante que ajuda a iluminar as escolhas de política externa.

Garcia Jr. (2010), ao comentar a produção acadêmica de Fernando Henrique Cardoso, identifica duas fases distintas: uma anterior e outra posterior à entrada na política. O marco temporal, segundo o autor, seria o final da década de 1970. Na primeira fase, em trabalhos como *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (1964) e *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1969), Cardoso buscava convencer os seus pares da academia para a validade das suas análises sociológicas e políticas, e acerca de temas como industrialização e alianças entre setor interno e setor externo da economia. Na segunda fase, em livros, como *As Ideias e Seu Lugar* (1993) e *O presidente segundo o sociólogo* (1998), já no auge de sua carreira, Cardoso procura justificar posições e fortalecer apoios às suas opções e preferências políticas (GARCIA JR., 2010: 107). Acrescente-se à classificação de Garcia Jr. uma terceira fase, a do ex-presidente da República com a idade avançada que intensifica a produção intelectual a partir de 2003, ao retornar, em parte, aos afazeres acadêmicos, através de aulas, seminários, exposições, debates e a publicação de artigos e livros de reminiscências do poder e de ensaios sobre temas mais contemporâneos: *A arte da política: a história que vivi* (2006), *The Accidental President of Brazil: a memoir* (2006), *Xadrez internacional e social-democracia* (2011), *A soma e o resto: um olhar sobre a vida aos 80 anos* (2011) e *Diários da Presidência, 1995-1996* (2015) ilustram essa fase reflexiva.

Nascido em 1931 no Rio de Janeiro, Fernando Henrique Cardoso desempenhou diversos papéis na vida acadêmica — no Brasil e no exterior. Suas atividades no campo das Ciências Sociais se iniciaram com a obtenção de licenciatura na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP), em 1952, culminando com a conquista da titularidade da Cátedra de Ciência Política (1968), interrompida pela aposentadoria compulsória com o Ato Institucional nº 5 (AI-5).² Exilado logo após o golpe de 1964, foi lecionar na Argentina e no Chile. Entre 1964 e 1967, ministrou cursos sobre Sociologia do Desenvolvimento no Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES), ligado à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO) e na Universidade do Chile.³

Nesse período em que viveu no Chile, Cardoso escreveu, em co-autoria com Enzo Falleto, o seu livro de maior repercussão, “*Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*”, publicado em 1969. Em torno da CEPAL, havia um intenso debate acerca da evolução do capitalismo sob a ótica das relações centro-periferia. A Teoria da Dependência, conforme ficou conhecida, mostrava a conexão entre a exploração econômico-financeira dos países da América Latina e a sua estagnação e subdesenvolvimento.⁴ Nessa direção, Cardoso e Falleto (1970) analisaram os diferentes arranjos de forças políticas e de classes dentro dos Estados latino-americanos, bem como as associações das suas elites com as dos países centrais. As especificidades na estruturação das alianças internas e os diferentes projetos de desenvolvimento dos países da América Latina, segundo os autores, favoreceriam transformações produtivas importantes.⁵

Após deixar o Chile, atuou como professor na França (Universidade de Paris-Nanterre, Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico e Social-IEDES da Universidade de Paris, *École des Hautes Études en Sciences Sociales e Collège de France*), na Suíça (*International Institute of Labour Studies*), nos Estados Unidos (Universidades da Califórnia, Princeton e Harvard) e na Inglaterra (Universidade de Cambridge). Retornando ao Brasil, foi um dos fundadores, em 1969, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), junto com outros professores da USP cassados, que se notabilizou pela forte resistência intelectual durante o regime militar. Alternando períodos no exterior e no Brasil, Cardoso militou na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e escreveu, ao longo da década de 1970, artigos para publicações de oposição (*Opinião, Movimento e Argumento*). Foi ainda presidente da *International Sociological Association* (ISA), entre 1982 e 1986.⁶

Fernando Henrique entrou formalmente para a política em 1978, com a eleição para suplente de senador por São Paulo, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Ao assumir a cadeira do titular, André Franco Montoro, no Senado, em 1983, ganhou projeção nacional na campanha das *Diretas Já* (1984) e na redemocratização. Apesar da derrota na eleição para prefeito de São Paulo, em 1985, foi líder do Governo José Sarney no Congresso (1985-1986), reeleito senador (1986), senador constituinte (1987-1988), fundador e líder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no Senado (1988-1992). No governo Itamar Franco (1992-1994), foi convidado a ocupar as pastas das Relações Exteriores (outubro de 1992 a maio de 1993) e da Fazenda (maio de 1993 a março de 1994). Nesta última, chefiou a equipe de economistas que implementou o Plano Real. Lançado à sucessão de Itamar por uma coalizão ampla de partidos, foi eleito presidente da República em 1994, e reeleito em 1998 (LAMOUNIER, 2010).

Parcela da literatura que analisa a trajetória de Fernando Henrique Cardoso ressalta que a sua singularidade no contexto político brasileiro reside na combinação de uma atuação intensa na produção, discussão e transmissão de ideias em universidades no país e no exterior, entre as décadas de 1950 e 1980, com a participação direta e crescente em processos de tomada decisão e ação política na cúpula do Estado brasileiro, entre os anos 1980 e 2000 (LINS DA SILVA, 2002; LAMOUNIER, 2010; LAFER, 2010). Lafer, por exemplo, ao focar o papel dos intelectuais no poder, mostra que conforme a posição que ocupam e as responsabilidades que assumem, podem instrumentalizar ideias para serem críticos do poder, legitimadores do poder, conselheiros do poder e exercerem diretamente o poder (LAFER, 2010). Para o autor, Cardoso desempenhou todos estes papéis. Fez a crítica ao poder, opondo-se ao Regime Militar; legitimou e aconselhou o poder, ao envolver-se no pacto de transição da ditadura para a democracia e apoiar o governo; aconselhou o poder, apoiando no Congresso o governo Sarney; e, como senador, ministro de Estado e presidente da República, exerceu diretamente o poder (LAFER, 2010: 62-63).

Teriam as opções de política exterior do chanceler e do presidente da República sido influenciadas pelas reflexões do intelectual? Em caso positivo, como estas ideias foram balizadas para dentro do universo político, convertendo-se em políticas de Estado? No que toca às ideias de Cardoso, o enfoque da pesquisa foram algumas de suas principais reflexões sobre a globalização e a inserção internacional do Brasil, publicadas em livros ou expressas em discursos e entrevistas, entre as décadas de 1990 e 2000, antes, durante e depois da passagem pela presidência da República. Trata-se de um período crítico na história brasileira contemporânea, marcado pela abertura econômica, pelo aprofundamento da integração regional e pela maior participação do país em instituições multilaterais. Para verificar a existência de uma correlação entre as ideias e as ações diplomáticas, utilizou-se o repertório do institucionalismo histórico (SKOPCOL, 1979; GOUREVITCH, 1986) e de análise de política externa (HERMANN, 1980) para estudar o período compreendido entre 1992 e 2002.

O artigo divide-se em três partes. A primeira seção, valendo-se da teoria do institucionalismo histórico para explicar a importância da ideologia nas escolhas políticas e do repertório de análise de política externa para aproximar crenças e estilos de liderança dos caminhos na orientação da diplomacia dos Estados, analisa como as ideias de Cardoso sobre a globalização teriam sido instrumentalizadas em sua breve experiência de condução da chancelaria brasileira entre 1992 e 1993. A segunda seção, por sua vez, busca entender como as visões de mundo de FHC, aliadas às experiências acumuladas na gestão da chancelaria, foram instrumentalizadas na escolha das diretrizes diplomáticas na Presidência da República. A terceira seção, por fim, analisa como a “diplomacia presidencial” de Cardoso, alavancada pela aliança com atores-chave da política exterior foi operacionalizada para maximizar o alcance de sua visão acerca da globalização.⁷

2. Ideias e política externa: o ensaio de Cardoso no Itamaraty

Esta seção analisa a correlação entre o pensamento de Cardoso acerca da globalização no começo da década de 1990 e as suas práticas diplomáticas na passagem pelo Itamaraty no governo Itamar Franco, entre 1992 e 1993. Na visão de Gourevitch, a ideologia é um fator institucional capaz de influenciar os comportamentos dos atores políticos, orientando suas preferências, seus cálculos estratégicos e suas linhas de ação. Os modelos ideológicos derivam da visão de mundo, das crenças, das tradições nacionais, da produção intelectual, da cultura e dos valores que são apreendidos, promovidos e transmitidos, permeando a vida social (1986: 62-63). A ação política está sempre em busca de ideias. E as ideias induzem à formação de alianças para apoiá-las. A ideologia oferece, dessa forma, uma organização política com uma identidade através do tempo, conectando atividades atuais com ideias pretéritas. Ela relaciona líderes com seguidores, funcionando como um mecanismo de controle para assegurar uma hierarquia para que todos falem com uma só voz (GOUREVITCH, 1986: 272).

O que transforma uma ideia em política governamental é sua adoção por parte dos atores que detêm poder político e controle dos instrumentos, capacidades e recursos no interior do aparelho do Estado (SKOPCOL, 1979: 15). Os políticos e os burocratas, legitimados, respectivamente, pela autoridade formal e pelo conhecimento técnico de que são investidos, ocupam posições-chave dentro da organização estatal, mas nem sempre dispõem das condições necessárias para imprimir uma visão própria ou para alavancar mudanças na sua condução. Além do controle de posições-chave no governo, faz-se necessário arregimentar uma base de apoio político, financeiro e logístico dentro do universo dos atores sociais (subordinados, superiores, líderes partidários, funcionários, líderes sindicais, empresários) para viabilizá-las, construindo consensos e coalizões

capazes de canalizar os recursos, a compreensão e o entusiasmo coletivos para fortalecer as escolhas (GOUREVITCH, 1986: 20).

392

Numa outra vertente, a literatura de análise de política externa traz interessantes direções para ajudar a explicar a relação entre as ideias e as opções e caminhos perseguidos pelos Estados no plano internacional.⁸ Hudson e Vore (1995: 22) apontam que os tomadores de decisão em política externa operam através de redes de informações que refletem particularidades históricas, geográficas, políticas, econômicas, ideológicas e culturais de uma sociedade. Goldstein e Keohane (1993) mostram como as ideias ou crenças criam relações causais entre objetivos e alternativas estratégicas no direcionamento das nações, sendo apropriadas pelo discurso social e embebidas no simbolismo da cultura, mobilizando emoções, lealdades e apoios. Hermann (1980) examina como as características pessoais dos líderes (crenças, motivações, estilos decisórios e interpessoais) influenciam nas escolhas internacionais dos Estados. Para a autora, a combinação dessas quatro características define o mapa cognitivo dos líderes políticos para superar a assimetria de informações e as incertezas do campo internacional, gerando tipos ideais antagônicos: líderes agressivos e líderes conciliatórios.

Para Hermann, os líderes agressivos teriam maior necessidade de manipulação e controle, pouca capacidade de enxergar alternativas e desconfiança em relação aos seus pares no comando de outras nações, o que resultaria num padrão de política externa de menor cooperação, maior distanciamento e independência. Por outro lado, os líderes conciliatórios apresentariam um perfil amigável, considerariam um conjunto maior de alternativas e mostrariam uma preocupação menor com soberania e identidade, resultando numa política externa mais cooperativa e globalmente participativa. De acordo com Hermann, o interesse e o treinamento dos líderes em política externa incentivariam maior participação nos processos decisórios e nos cursos de ação internacionais, desenvolvendo estilos e estratégias próprias para lidar com os desafios apresentados (1980: 3-9).

Os argumentos dos institucionalistas históricos e dos analistas de política externa poderiam ajudar a iluminar como as ideias se traduziram em opções políticas na trajetória de Fernando Henrique Cardoso à frente da diplomacia brasileira. Nessa direção, Fonseca Jr. (1998), Lafer (2007), Hurrell (2010) e Lampreia (2010) assinalam que o pensamento e a prática diplomática do presidente Fernando Henrique Cardoso estão associados às suas ideias, crenças, análises e reflexões sobre os impactos da globalização nos países em desenvolvimento, especialmente o Brasil.⁹ Em ensaio incluído na coletânea *“As Ideias e seu Lugar”* (1993), Cardoso analisa as alternativas econômicas para a América Latina e reflete sobre as transformações mundiais após a queda do Muro de Berlim, enfocando a expansão dos mercados financeiros, a revolução tecnológica e a reformulação do poder de decisão dos Estados. O trabalho aponta para a necessidade de resolução de questões estruturais interligadas: dívida externa, crise fiscal, competitividade, distribuição de renda e educação (CARDOSO, 1993: 239). Recomenda, ademais, a necessidade de atrair capitais externos e tecnologias de ponta, com *“a formulação de competente e séria política de desenvolvimento industrial e tecnológico”*, a reorganização do Estado e o saneamento as finanças públicas (CARDOSO, 1993: 242-243).

Para Lafer, a reflexão de Cardoso sobre o impacto da globalização no Brasil se vale das suas pesquisas sobre as relações de dependência na periferia (2010: 79). Ademais, leva em conta a sua participação direta no debate em temas de economia e relações internacionais, no Legislativo e no Executivo. Conforme se verifica em *As Ideias e seu Lugar*

(1993), as reflexões de Cardoso sobre a globalização e as transformações econômicas e sociais que ensejam não se dissociam da crescente importância da democracia e da sociedade civil nos processos de transformação política em marcha na América Latina. Na visão de Hurrell, em seus escritos acerca do funcionamento do sistema internacional e do papel do Brasil no mundo, Cardoso afasta-se das diferentes visões e interpretações de política externa e de relações internacionais baseadas na narrativa nacional-desenvolvimentista, que sustentam a necessidade de valorização da identidade e do nacionalismo como resistência ao capitalismo universalizante. Ao reverso, Cardoso defende a centralidade do capitalismo global como “fonte de modernidade” e do caminho da “modernidade ocidental e ocidentalizante” como a melhor escolha para o Brasil (HURRELL, 2010: 481-82).

A atuação de Fernando Henrique Cardoso no comando do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) teve início no segundo semestre de 1992, marcado pelo turbulento processo de afastamento do presidente Collor de Melo por *Impeachment*.¹⁰ O episódio foi seguido pela ascensão ao poder do vice-presidente Itamar Franco. A troca de comando no Palácio do Planalto trouxe para o palco um líder com visões mais nacionalistas acerca de temas políticos, econômicos e externos, mas não chegou a interromper o programa econômico reformista em marcha desde Collor, com a manutenção, por exemplo, da privatização da icônica Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), símbolo da Era Vargas. Os maiores partidos políticos que se mantiveram na oposição a Collor foram incorporados ao governo a partir do pacto nacional proposto por Itamar Franco, como o PMDB de Ulysses Guimarães e o PSDB de Fernando Henrique Cardoso, moderando as posições do presidente (LAMOUNIER, 2010).

Como chanceler escolhido pelo presidente Itamar Franco, e um *outsider* do estamento diplomático brasileiro, era desejo de Fernando Henrique Cardoso ampliar tanto as bases da inserção internacional do país quanto as fontes de sua legitimação no cargo. O presidente Itamar Franco, por sua vez, ao não mostrar interesse maior pela agenda de política exterior, delegou grande parte dos poderes nessa área ao ministro de Estado. Cardoso assume, assim, as rédeas de uma organização ciosa de ser a guardiã histórica do conjunto dos interesses nacionais, acima de partidos e governos, defensora do mito de uma política externa sem muitas discordâncias (HURRELL, 2010: 491).¹¹ No governo anterior, o Itamaraty buscava preservar traços permanentes na condução da política exterior, ao mesmo tempo em que implementava as diretrizes de Collor.¹² As inflexões observadas na política exterior de Collor se baseavam nas mudanças operadas nos planos sistêmico (fim da Guerra Fria, erosão do Terceiro Mundo, afirmação unilateral dos EUA), doméstico-societário (ruptura do Estado desenvolvimentista, fortalecimento de posições neoliberais) e burocrático (clivagens do corpo diplomático entre liberais e nacionalistas), buscando “uma nova estratégia a partir de velhos pressupostos, qual seja, a busca da ‘autonomia pela modernização’” (CASARÕES, 2011).

Nessa linha, em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso sinalizou que pretendia manter as linhas gerais da política externa de Collor, mantendo o processo de abertura econômica, mas que respeitaria o patrimônio diplomático herdado ao ressaltar que “tradição, memória, estabilidade, respeito a compromissos assumidos, proteção dos interesses nacionais, visão de futuro” eram peças centrais da política externa do país. Acentuou ainda que o Brasil deveria “abrir, e não fechar opções, jogar nos diferentes tabuleiros, buscar parcerias estratégicas e parcerias localizadas” (CARDOSO, 1993 apud BARRETO, 237-8). Nessa linha, a escolha do embaixador Luis Felipe Lampreia, alinhado política e ideologicamente com Cardoso, para comandar, com amplos poderes, a Secretaria-Geral do Itamaraty, nessa foi estratégica,

ao fortalecer o comando de Cardoso sobre a agenda da chancelaria, sobre a distribuição dos postos diplomáticos e sobre a condução do processo de adaptação da política externa à globalização (LAMPREIA, 2010: 128). Na linha de Skopcol (1979) e Gourevitch (1986), ela ampliou o controle de Cardoso sobre as posições-chave do Ministério, favorecendo a conquista de apoios entre os altos burocratas e a capacidade de imprimir uma marca própria na política externa, a despeito das visões mais nacionalistas do presidente da República.¹³

Cardoso e Lampreia buscaram, dessa forma, equacionar três temas principais herdados do governo anterior: reorganizar as relações com os Estados Unidos, reduzindo os desentendimentos existentes; pôr fim às hipotecas na área nuclear; dar prioridade ao Mercosul e ao aprofundamento da integração regional (LAMPREIA, 2010: 129). As viagens internacionais do chanceler também se intensificaram, privilegiando as relações com países desenvolvidos, com os quais o Brasil desejava normalizar as relações financeiras após o atribulado governo Collor.¹⁴ A atuação de Fernando Cardoso nos poucos meses em que permaneceu no Itamaraty também não esteve dissociada da busca de dividendos políticos no cenário interno, já que era uma liderança nacional e o principal representante do seu partido no governo de Itamar Franco. Nessa linha, destaca-se um conjunto de ações para legitimar a autoridade do chanceler e obter prestígio e visibilidade: a realização de debates com diversos setores da imprensa e da sociedade civil¹⁵, a intensificação de viagens internacionais e a busca de alianças com outros setores da burocracia.¹⁶

Em reflexão posterior acerca da situação do Brasil no começo dos anos 1990, Cardoso argumenta que, apesar dos problemas econômicos e sociais herdados da crise da dívida externa, o Brasil se destacava como grande exportador de alimentos e matérias primas, contava com o mais diversificado parque industrial do Hemisfério Sul e com um setor financeiro moderno, condições que favoreceram uma melhor inserção econômica no mundo (CARDOSO, 2010: 71; 174). A inserção externa do Brasil seria facilitada, numa outra dimensão, pelas mudanças constitucionais e legais empreendidas, redefinindo-se a relação entre o Estado e as empresas, peça-chave na estratégia modernizadora. Assim, a economia brasileira se adaptou rápida e positivamente à competição global, concomitantemente às reformas internas, com a decisão de internacionalizar-se em mão dupla: com a maior participação de capital estrangeiro nas empresas brasileiras e de capital brasileiro em empresas no exterior (CARDOSO, 2010: 180-186).

A visibilidade auferida na chancelaria foi um dos fatores que levaram Cardoso a ser escolhido para o Ministério da Fazenda, em março de 1993, cargo normalmente ocupado por economistas ou empresários, onde se tornou uma espécie de primeiro-ministro *de facto* do presidente Itamar Franco. O descontrole inflacionário naquele período teve efeitos tão desagregadores sobre os agentes econômicos e sobre a sociedade que acabou favorecendo o apoio e a cooperação dos atores sociais e políticos para tolerar os custos e os riscos de uma reforma econômica estrutural, na esperança de mais estabilidade e crescimento no futuro (ROBERTS, 2003: 267). Capitalizado pelo êxito na implementação do Plano Real, Fernando Henrique ganhou visibilidade e se tornou o candidato natural para a sucessão de Itamar (LAMOUNIER, 2010: 118-119). Com o suporte da coalizão governista e o efeito político-eleitoral da estabilização da moeda, venceu as eleições presidenciais de 1994.

Posteriormente, ao avaliar a sua atuação na chefia do Itamaraty, Cardoso afirma ter colaborado para substituir “práticas e visões do Brasil pré-globalização por perspectivas mais dinâmicas”, capazes de “se ajustar às realidades globais sem perder graus de autonomia”

(CARDOSO, 2006: 602). Além dos diplomatas, novos atores se inseriram na política externa conforme o país foi ampliando sua agenda e assumindo novos compromissos (CARDOSO, 2006: 607; CASON e POWER, 2009). A busca do desenvolvimento nacional, nesses termos, pressupunha a manutenção de uma sociedade aberta aos intercâmbios comerciais, à entrada de investimentos, à troca de experiências e à busca da participação em processos, instituições e regimes internacionais, criando novas formas de vinculação entre o país e o exterior (LAFER, 2010: 79).

395

3. Globalização e a política externa de Cardoso: concepções, diretrizes e contestações

Esta seção analisa como as ideias de Fernando Henrique Cardoso acerca da inserção do Brasil no mundo globalizado teriam influenciado as opções políticas de política exterior em seu governo entre 1995 e 2002. Em dezembro de 1994, ainda antes da posse, foi realizado um seminário internacional entre intelectuais brasileiros e estrangeiros, dentre os quais Luciano Martins, Alain Touraine, Eric Hobsbawm e Albert Fishlow, para discutir posicionamento internacional brasileiro diante das mudanças globais em curso (CARDOSO, 2015: 40). Nesse sentido, o debate sobre a reinserção do Brasil no mundo, item central da plataforma modernizadora do programa de governo de Fernando Henrique, se beneficiava não apenas do repertório de experiências do presidente eleito nas pastas das Relações Exteriores e da Fazenda, mas da troca de impressões com colegas e amigos da academia. Assim, ao tomar posse na presidência da República, em 1º de janeiro de 1995, Cardoso afirmou que

no mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia – a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional – e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis. Por isso mesmo, a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento deve nos fortalecer crescentemente no cenário internacional. O momento é favorável para que o Brasil busque uma participação mais ativa nesse contexto (Fernando Henrique Cardoso, Discurso de Posse na Presidência da República, 1995).

A experiência presidencial de Cardoso (1995-2002) intensificaria o ciclo de reformas iniciadas no Brasil na década de 1990. A política externa, dessa forma, foi instrumentalizada para dar suporte ao processo de implementação de mudanças estruturais internas, buscando projetar uma democracia liberal com uma economia coerente e com um aparelho de Estado em processo de racionalização (FONSECA JR., 1998; CARDOSO, 2006; LAFER, 2007; BELÉM LOPES, 2013; HURREL, 2010; LAMPREIA, 2010). As diretrizes perseguidas por Fernando Cardoso no governo Itamar para aproximar o processo de formulação da política externa da sociedade civil tiveram continuidade com o estabelecimento de novas instâncias de interlocução com atores políticos, econômicos e sociais, como os empresários e os sindicalistas (BELÉM LOPES, 2013: 63). Almeida (1998) sustenta que o presidente era íntimo conhecedor das doutrinas e princípios permanentes do Itamaraty, operacionalizando a sua política externa de acordo com o modo de funcionamento tradicional da chancelaria.

Na visão de Belém Lopes, nações periféricas podem se apropriar de certas narrativas teóricas universais ou instrumentalizar linhas discursivas produzidas nos países centrais para operacionalizar determinados padrões de política externa (2013: 143). No marco das limitações e possibilidades existentes, Cardoso buscou mimetizar ações e estratégias para adaptar o ambiente doméstico à globalização, dentro dos limites e possibilidades existentes (BELÉM LOPES, 2013: 260-61). Portanto, na busca da

confiança do mercado, a dimensão da estabilidade econômica ganhou foros de pilar central na política externa. O Plano Real tornou-se um ativo que mostrava a capacidade brasileira de manter um desempenho macroeconômico segundo padrões exigidos por atores que se tornavam importantes as relações internacionais do Brasil: instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de instituições financeiras privadas, empresas, investidores e agências de classificações de risco (LINS DA SILVA, 2002: 300).

A política externa de “autonomia pela participação” (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003) propugnava a necessidade de ingresso do Brasil e do Sul global no fluxo de investimentos e na rede científico-tecnológica.¹⁷ A ênfase de Fernando Henrique residia, portanto, na defesa de reformas internas, não no enfrentamento em termos de reafirmação do poder estatal e de reestruturação da arquitetura de poder mundial, onde as perspectivas de câmbio eram, a seu ver, bastante limitadas. Cardoso buscou inserir o país no *mainstream* global, preservando certas especificidades autonomistas na manutenção do status de *global trader* (mercador global) nas relações com Cuba, China, Rússia, na prioridade dada ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à América do Sul, e na busca de fórmulas mais simétricas nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (LINS DA SILVA, 2002: 297). Ilustra a valorização da vertente ocidentalista a maior aproximação com os Estados Unidos, que se pautou por grande convergência, e a rejeição de visões acerca dos planos norte-americanos para enfraquecer e subjugar o país (HURRELL, 2010: 484). A busca de relações próximas com a superpotência mundial procurou, segundo um dos embaixadores que serviram em Washington, maximizar as vantagens bilaterais, preservando a autonomia regional no espaço do hemisfério, considerando o histórico construtivo do Brasil na América do Sul (BARBOSA, 2011: 16; 33).

Num outro prisma, Cardoso levou adiante o desmonte do “*hard power*” militar brasileiro, investindo capital político na adesão a instituições e regimes nas áreas de não-proliferação nuclear (Tratado de Não Proliferação Nuclear, assinado em 1998) e controle de armamentos (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR; Grupo de Supridores Nucleares, NSG). No meio ambiente, optou-se pela aceitação do interesse legítimo da comunidade internacional em questões sensíveis e uma participação proativa nos foros internacionais. No plano do sistema internacional de direitos humanos, o país fez gestões nos planos intranacional, regional e multilateral, destacando-se a adesão brasileira à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Tribunal Penal Internacional, a elaboração de um plano nacional para o setor e a colaboração com a ONU e com seus relatores especiais para racismo, violência contra a mulher e tortura (LAFER, 2007; HURRELL, 2010: 487; LAMPREIA, 2010: 144).

Cardoso sustenta que a falta de recursos de poder em função das dificuldades econômicas e sociais internas brasileiras limitaram o exercício de uma liderança global mais ativista, focando na tarefa de organizar a região sul-americana (HURRELL, 2010: 485). Nessa linha, a I Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul (Brasília, 2000) se destacou por ser a primeira a reunir as lideranças do subcontinente para discutir uma agenda própria de integração política, social e econômica, trazendo dividendos positivos.¹⁸ Ao passo que mostrava disposição em inserir o Brasil como ator confiável e participativo na cena internacional, numa linha liberal de aceitação de regras, normas e valores ocidentais, FHC partilhava o ceticismo de outros analistas acerca das perspectivas problemáticas de gestão do processo de globalização por instituições multilaterais (HURRELL, 2010: 488).

Nessa direção, a relação de Cardoso com o mundo durante a sua presidência permite entender como “ideias originalmente ocidentais quanto à ordem internacional são transpostas para diferentes contextos nacionais e regionais” (HURRELL, 2010: 497). Numa inflexão de seu discurso entusiasta da globalização dos tempos de Itamaraty, em algumas ocasiões o presidente da República reviu posições e elevou o tom em foros globais para criticar inconsistências, assimetrias e injustiças da globalização econômica, aproximando-se das críticas que se faziam internamente às políticas de seu governo.¹⁹ A despeito dessa retórica, compartilhada com nações com as quais o Brasil havia construído uma plataforma terceiro-mundista nas décadas de 1960 e 1970, as questões econômicas e financeiras ganharam uma importância inédita em sua política externa (LINS DA SILVA, 2010: 301).

Na visão de Cruz, o discurso de Cardoso sobre a globalização se baseia num recurso retórico com aspectos contraditórios. De um lado, é defensivo e determinista, ressaltando a inevitabilidade das mudanças e desqualificando as críticas. De outro, é ofensivo e baseado na vontade, atrelando-se à escolha livre e espontânea dos caminhos mais adequados para o desenvolvimento (CRUZ, 1999: 239). Essa ambiguidade que permeou o discurso globalizante de Cardoso reforçou as críticas, os questionamentos e as resistências que se apresentavam, no Itamaraty, na academia, no empresariado, nos partidos de oposição e na sociedade civil. Vocalizando as alas mais nacionalistas e independentistas do Ministério, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi um dos principais críticos da política externa de Cardoso. Guimarães elaborou conceitos que visavam mobilizar recursos materiais e simbólicos para a implementação de uma política externa voltada a romper com os interesses das “*estruturas hegemônicas*” e que permitia a realização do potencial econômico, político e militar do país. Apontou ainda que o Brasil deveria lidar com as pressões responsáveis por agravar as vulnerabilidades internas e externas (GUIMARÃES, 1999: 15-6).²⁰

Empresários, intelectuais, acadêmicos e políticos opositoristas afirmavam que a abertura unilateral do país à globalização econômico-financeira durante o governo Cardoso havia comprometido a soberania nacional e ampliado a vulnerabilidade do país frente às crises internacionais. Suas viagens internacionais, da mesma forma, poucos resultados trariam além de reforçar a vinculação pessoal do presidente às correntes hegemônicas de poder global (GUIMARÃES, 1999; LINS DA SILVA, 2002: 299).²¹ Com o aumento da vulnerabilidade externa e a exposição do país às crises financeiras da segunda metade da década de 90, o otimismo inicial com as oportunidades surgidas com o fim da Guerra Fria, com a adesão brasileira às normas e instituições internacionais, com os dividendos externos da estabilização e com reforço da abertura econômica acabaram cedendo espaço a uma visão mais crítica da globalização.

Em *O presidente segundo o sociólogo* (1998), numa longa entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo e publicada em livro, Cardoso ressalta que uma das implicações da globalização era a maneira com que limitava o raio de ação dos Estados nacionais, inviabilizando projetos de desenvolvimento autárquico como os que haviam tido êxito em realizar transformações econômicas e sociais na América Latina até a década de 1980 (CARDOSO e POMPEU DE TOLEDO: 1998: 87).²² Cardoso distancia-se, assim, de pensadores que compartilham a ideia de que o discurso liberal dos “valores mútuos” e do “interesse mútuo” nas áreas de democracia, livre mercado, direitos humanos, meio ambiente e desarmamento, no plano internacional, refletiria a vontade dos Estados com maior poder político, econômico e militar de projetar seus interesses no funcionamento da ordem global (GUIMARÃES, 1999). Consequentemente, um discurso elitista e excludente, capaz de obstruir o papel de potências médias ou de grandes Estados

periféricos como o Brasil na cena internacional. Num outro plano, nota-se, em sua concepção de mundo, a ausência de concepções *gaullistas* sobre a projeção de poder do Estado e de retórica nacionalista para elevar o status internacional do país.²³

398

Em suma, ao longo de seu governo, Cardoso defendeu a importância de o país se adaptar à “modernidade universalizante e historicamente progressista” dos circuitos econômicos e políticos mundiais, sem abrir mão de suas visões próprias (HURRELL, 2010: 480). O presidente diz ter sido tocado pela vontade de que o país desempenhasse um papel audacioso no plano externo, mas não achava viável que uma nação permeada por problemas internos como pobreza e insuficiência de desenvolvimento econômico-social se aventurasse em jogos de poder (CARDOSO, 2010: 628).²⁴ Cardoso explica que a sua crítica ao nacional-estatismo não se explica pela incompatibilidade com as formas liberais de capitalismo, mas pela percepção de que se trata de um processo concentrador de poder econômico e político, baseado num Estado “senhor absoluto” e capaz de sufocar a democracia (CARDOSO, SORJ e FAUSTO, 2010). Num outro plano, afirmou que o sucesso do Brasil na distribuição global de poder no século XXI dependeria da sua capacidade de formular estratégias realistas, que levassem em conta os contextos nacional, regional e global, sem abrir mão de princípios e valores (CARDOSO, 2010: 190-191).

4. Diplomacia presidencial: do discurso à práxis

Esta última seção busca analisar como as posições de Cardoso sobre a globalização foram utilizadas para alavancar a diplomacia presidencial, isto é, a participação direta do chefe de Estado na execução da política externa (DANESE, 1999). Ao analisar o processo decisório do Poder Executivo na formulação e execução da política externa brasileira, Figueira (2010) mostra os múltiplos atores que formam redes de decisão, coordenação de preferências e administração de conflitos (presidente da República, assessores presidenciais, chanceler e outros burocratas do Ministério de Relações Exteriores). A atuação do presidente da República nessas redes se daria em três níveis: (i) reagindo a estímulos vindos de fora do país; (ii) solucionando conflitos político-burocráticos transversais; (iii) utilizando a diplomacia para transmitir ideias, promover valores e atrelar a sua liderança aos seus objetivos

Na visão de Cason e Power (2010), a “presidencialização” da política externa brasileira a partir do governo de Fernando Henrique reforça o nexo entre visões de mundo e capacidade de orientação da diplomacia do país. Ao lidar com as dimensões econômica, política, militar, cultural e simbólica do Estado, a diplomacia presidencial mobiliza os conceitos de soberania, desenvolvimento, segurança e prestígio nacionais, identificando o mandatário com um projeto político que fornece substância à sua atuação externa (DANESE, 1999; LAFER, 2007: 16). Nesse sentido, eleva a política externa a um dos temas prioritários da agenda nacional, marcando-a por uma quantidade sem paralelo de viagens do chefe de Estado ao exterior, quase sempre acompanhadas de numerosa comitiva de empresários e de ampla cobertura de mídia (LINS DA SILVA, 2002: 298). Segundo Danese (1999), a Presidência da República fornece recursos reais e simbólicos para a projeção de ideias do líder político no exercício da política externa: autoridade sobre os órgãos da administração pública; legitimidade para representar e negociar no plano internacional; visibilidade para argumentar e persuadir; liderança para manter coalizões e consensos internos em torno das escolhas externas. Cardoso valeu-se ainda da vivência internacional, fortalecida pela rede de amigos, atuação acadêmica, fluência em outros idiomas e experiência prévia como chanceler (LAMPREIA, 2010: 145; DANESE, 1999: 30).

O Itamaraty foi um ator importante na diplomacia presidencial, pois ao mesmo tempo em que fornecia profissionais qualificados para assessorar o presidente da República, teve a

autoridade e a autonomia respeitadas. A escolha do chanceler revestiu-se de crucial relevância, já que ele conferia credibilidade técnica perante outros atores, como o Congresso Nacional, a imprensa, a academia e a opinião pública (DANESE, 1999: 79). O assessor diplomático presidencial, alinhado com as ideias e estilos presidenciais, também exerceu funções relevantes. Nessa direção, a cosmovisão de Cardoso na adaptação da política externa ao projeto de modernização foi reforçada pelo pensamento e pela ação dos chanceleres Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) e Celso Lafer (2001-2002).²⁵

No recém-publicado livro *Diários da Presidência, 1995-1996* (2015), o então presidente eleito relata que, embora preferisse “alguém de fora para dinamizar o Itamaraty” para “dar uma sacudidela” na chancelaria, a escolha de Lampreia para o Ministério se deu por duas razões: havia sido seu secretário-geral e era respeitado internamente (CARDOSO, 2015: 44-45).²⁶ O ministro, por sua vez, afirma ter mantido entendimento sólido com o presidente da República em sua passagem pelo Itamaraty (LAMPREIA, 2010: 129). O alinhamento entre visões consubstanciou-se numa ampla pauta de ações que perseguiram conjuntamente: ampliação do comércio exterior, integração à América Latina, promoção da democracia e dos direitos humanos, avanço tecnológico, busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e manutenção de parcerias bilaterais qualificadas. Consoante o pensamento internacional de Cardoso acerca das escolhas internacionais do Brasil, um dos traços marcantes da passagem de Lampreia pelo Ministério foi o forte acento ocidentalista, tanto no discurso quanto na prática.²⁷

O jurista Celso Lafer, ministro do Exterior nos dois últimos anos do governo, acumulava uma passagem anterior à chefia da diplomacia brasileira, nos anos Collor de Melo.²⁸ Lafer mantinha afinidade intelectual e política com Fernando Henrique Cardoso, com quem compartilhava a experiência acadêmica e a militância no campo político. Atuou no governo como embaixador junto aos organismos internacionais sediados em Genebra (1995 a 1998), com forte atuação junto à recém-criada Organização Mundial do Comércio (OMC), como ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1999) e, na fase final, como chanceler (2001-2002). Para Lafer (2000), a inserção do Brasil com Cardoso se baseava num paradigma grociano/kantiano da realidade internacional, identificando elementos de persuasão, sociabilidade e cooperação na elaboração de regras e normas de conduta multilaterais. Ao assumir o Itamaraty pela segunda vez, ressaltou que o Brasil deveria voltar-se para a elevação qualitativa de integração regional, nas áreas física e de infraestrutura, associando democracia, defesa da paz, direitos humanos e desarmamento, fazendo do “direito e da diplomacia instrumentos aptos para lidar com os conflitos e promover a cooperação” (LAFER, 2001 apud BARRETO, 2012: 561-63).²⁹

Ator igualmente relevante foi o embaixador Gelson Fonseca Júnior, que atuou na então Assessoria Diplomática da Presidência da República, uma espécie de apêndice do Itamaraty no Palácio do Planalto, a cargo de assessorar diretamente o presidente em assuntos de política externa e no despacho indireto de expedientes da chancelaria (DANESE, 1999: 76).³⁰ Além da atuação em posição estratégica na hierarquia de poder, acompanhando, como conselheiro e observador, as manifestações e ações do principal protagonista das relações internacionais brasileiras, o embaixador Fonseca Jr. era ainda um dos principais estudiosos da política externa do Brasil pós-Guerra Fria. No entender de Belém Lopes, o esforço intelectual de Fonseca Jr. mostra a busca de reconhecimento do poder das ideias e de seu papel legitimador nas relações internacionais do Brasil daquele período (2013: 259).³¹

Fortalecido pela capacidade de seus auxiliares em interpretar e executar as suas diretrizes diplomáticas, Fernando Henrique Cardoso buscou fortalecer a projeção internacional do

país (DANESE, 1999: 26).³² Na visão de Lafer, a diplomacia presidencial interconectou a ação política interna com a política externa, incrementando o *soft power* nacional com o reforço da credibilidade das políticas públicas nas áreas econômica, social, administrativa, de meio ambiente, segurança pública, militar, tecnológica e de direitos humanos (LAFER, 2010: 82). Valorizou, sobretudo, a palavra presidencial, “a *Vis Atractiva* da sua capacidade de explicar e persuadir para promover mudanças”, o que, dada a trajetória profissional e acadêmica pretéritas do presidente, representava “uma aposta do intelectual na razão, (...) temperado com o paciente senso da realidade e lastreado nas realizações concretas de seu governo” (LAFER, 2010: 82).

400

5. Conclusão

Em 1992, com a queda de Fernando Collor de Melo da presidência da República e a ascensão de Itamar Franco ao Palácio do Planalto, deu-se a chegada ao comando da chancelaria brasileira, por um curto período, do sociólogo, professor e político Fernando Henrique Cardoso, intelectual reconhecido por suas pesquisas e reflexões acerca da realidade brasileira desde a década de 1950 e por sua militância no processo de redemocratização. As ideias de Fernando Henrique Cardoso acerca da globalização, expostas em coletâneas de artigos, entrevistas e discursos, teriam correlação com as suas escolhas na inserção externa do Brasil durante o período em que esteve à frente da diplomacia brasileira?

Conforme o argumento institucionalista-histórico buscou demonstrar, as ideias e as visões de mundo, ao serem arregimentadas pelos detentores do poder, podem ajudar a legitimar escolhas e moldar as opções dos atores políticos responsáveis por conduzir políticas públicas no interior do Estados. Diante do interesse por temas de relações internacionais, do prestígio político e do relativo desinteresse do presidente Itamar Franco em protagonizar a política externa, Cardoso foi capaz de imprimir um rumo próprio ao Itamaraty, moldando as escolhas da chancelaria às suas preferências políticas. Ademais, considerando que o Brasil já havia iniciado um processo de transformações internas e de realinhamento global desde os anos Collor (1990-1992), Cardoso combinou uma retórica de mudança com uma solução de contiguidade na substância da política exterior.

Com base nas evidências apresentadas, as visões de mundo de Cardoso sobre a inserção externa do Brasil e a experiência no Itamaraty teriam sido utilizadas como base para a orientação das diretrizes diplomáticas desse período? Combinando as explanações histórico-institucionalistas com o instrumental de análise de política externa, especialmente o trabalho de Hermann (1980) acerca dos tipos ideais de liderança em política externa, a segunda seção buscou compreender como as ideias sobre a globalização e a experiência prévia de Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty influenciaram nos rumos da política externa de seu governo. Sendo assim, percebe-se um perfil de liderança conciliatória, caracterizada pelo comportamento interessado, amigável e participativo em processos deliberativos regionais e globais, com uma visão própria acerca do significado da globalização e da política externa para o projeto de modernização econômica e administrativa e com capacidade de buscar alternativas e alterar cursos de ação. Dessa forma, o êxito interno na estabilização macroeconômica ajudou a projetar a imagem da política externa de Cardoso e forneceu alicerces para num projeto nacional adaptado às novas circunstâncias globais.

A terceira seção, por fim, mostrou como, através de alianças entre o presidente e os seus principais auxiliares (ministros de Estado e assessores diplomáticos), a diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso foi capaz de combinar as suas ideias e visões de mundo sobre a inserção internacional do Brasil com um protagonismo do chefe de

Estado na agenda internacional, maximizando a projeção do país em temas regionais e globais. Nessa linha, tanto a Presidência da República quanto o Itamaraty utilizaram a diplomacia presidencial como um instrumento para projetar as diretrizes de Cardoso e alcançar os objetivos e metas do governo.

401

Em linhas gerais, os escritos de Cardoso acerca da relação do Brasil com o mundo na década de 1990, tratando de globalização e de reformas internas, parecem ter fornecido os alicerces para as suas principais linhas diplomáticas: ampliação do comércio internacional, busca de novas parcerias estratégicas, integração regional, participação em regimes de direitos humanos, meio ambiente e desarmamento. A visão própria acerca do papel do Brasil no mundo, combinada ao interesse pela política externa e por um estilo conciliador de atuação global, teriam marcado, assim, a passagem de Fernando Henrique Cardoso tanto pela chancelaria quanto pela presidência da República. Nesse contexto, a passagem de FHC pelo Itamaraty durante os anos Itamar Franco foi um ensaio para a experiência presidencial. Na Presidência, por sua vez, o pensamento de Cardoso acerca da globalização oscilou de uma visão positiva/otimista como fenômeno histórico nos primeiros anos para um olhar mais cético e crítico nos últimos, apontando limitações e vulnerabilidades.

(Recebido para publicação em agosto de 2015)

(Reapresentado em novembro de 2015)

(Aprovado para publicação em outubro de 2015)

Cite este artigo

NATALINO, Enrique Carlos. Do pensamento à práxis: Fernando Henrique Cardoso, diplomata. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.6, N.2, pp. 387 – 409, setembro 2016. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>.

Notas

*Registro o agradecimento aos dois pareceristas anônimos da Revista Estudos Políticos pelas sugestões e contribuições para o seu fortalecimento. Assumo, no entanto, integral responsabilidade pelas falhas e equívocos que eventualmente tenham permanecido na versão final.

1. A Universidade de São Paulo (USP) passou a ter forte presença no cenário intelectual brasileiro a partir da década de 1950 e a disputar com outras instituições da então capital federal a capacidade de pensar e interpretar o Brasil. Para Cardoso, o imaginário nacional já havia sido formado pela geração de intelectuais dos anos 1930 e 1940 (Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr. e outros) quando sua geração “começou a se debruçar sobre as formas da sociedade brasileira, suas conexões internacionais e seus novos desafios” (CARDOSO, 2013: 12).

2. Criada pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), hoje Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, sediada em Santiago (Chile), busca contribuir com estudos, projetos, pesquisas e ações para o desenvolvimento econômico e social dos países da região.

3. André Gunter Frank, Ruy Mauro Morini, Theotônio dos Santos foram alguns dos que se enveredaram pelo estudo da relação entre a evolução do capitalismo e a dominação internacional da periferia (MACHADO, 1999). 402
4. Conforme argumentavam, “ficam evidentes as limitações da utilização de esquemas teóricos relativos ao desenvolvimento econômico e à formação da sociedade capitalista dos países hoje desenvolvidos para a compreensão da situação dos países latino-americanos. Não só o momento histórico é distinto, como as condições estruturais do desenvolvimento e da sociedade tornaram-se historicamente diversas. O reconhecimento dessas diferenças levou-nos à crítica dos conceitos de subdesenvolvimento e periferia econômica, e à valorização do conceito de dependência, como instrumento teórico para acentuar tanto os aspectos econômicos do subdesenvolvimento quanto os processos políticos de dominação de uns países por outros, de umas classes sobre as outras, num contexto de dependência nacional” (CARDOSO e FALLETO, 1970: 139).
5. Para uma visão abrangente da biografia Fernando Henrique, ver os trabalhos Cardoso e Pompeu de Toledo (1998), Cardoso (2006), Lamounier (2010) e Cardoso (2013).
6. Sobre o conceito de Diplomacia Presidencial, Diplomacia de Mandatários ou Diplomacia de Cúpula, suas origens históricas, modalidades e desdobramentos na história da Política Externa Brasileira, o trabalho de Danese (1999) oferece importantes reflexões.
7. Clarke (1989: 29) mostra que escolhas externas envolvem uma combinação de decisões políticas e não-políticas, diretrizes burocráticas, políticas implementadas e acidentes históricos.
8. A abertura crescente das economias latino-americanas à globalização econômica se processou em paralelo aos processos de redemocratização política no continente (BELÉM LOPES, 2007: 629; SOARES DE LIMA e COUTINHO, 2007). Embora as pressões sistêmicas fossem no sentido de homogeneizar o liberalismo econômico e político, as diferentes trajetórias de inserção dos países dependeram, sobretudo, de fatores como posição geopolítica, histórico de alianças, tamanho do território, da população e da economia, nível de desenvolvimento, evolução do sistema político e capacidade estatal. A partir dos anos 1980, as reformas pró-mercado foram implementadas por governos oriundos de regimes democráticos instituídos há poucos anos e que se esforçavam para consolidar sua autoridade e sua legitimidade. No Brasil, a implantação dessas reformas se deu de forma matizada, com avanços e recuos, a partir do governo de Fernando Collor de Melo (MOREIRA et alii, 2010: 303-315). O caso brasileiro combinou a adesão a certos instrumentos internacionais liberais e a oposição a outros, além de resistências à mudança de pensamentos e tradições historicamente enraizados (HURRELL, 2010: 498).

9. Para o afastamento de Collor concorreram causalidades múltiplas, como a personalidade autoritária, o exercício imperial da presidência, a fragmentação partidária, o desgaste perante a opinião pública, o ativismo da oposição e a mobilização da sociedade civil (SALLUM JR. e CASARÕES, 2011). 403
10. Para Lafer, o Ministério das Relações Exteriores se posiciona no sistema político brasileiro como instituição permanente e representativa dos interesses do Estado, tendo como elementos aglutinadores a autoridade, o conhecimento técnico, a hierarquia e a memória (LAFER, 2007: 21).
11. Esses traços permanentes seriam fatores geopolíticos, históricos e culturais, a continentalidade, a vizinhança com numerosos vizinhos, a obsessão nacional pelo desenvolvimento, o pacifismo, o distanciamento dos grandes polos mundiais de tensão política, a não intervenção nos assuntos internos de outras nações e a valorização do direito internacional (LINS DA SILVA, 2002: 295-296).
12. Na visão de Lampreia: “Dispúnhamos de um trunfo importante no Itamaraty: o próprio FHC. Era muito mais do que um Ministro das Relações Exteriores, e sim um primeiro-ministro do presidente Itamar Franco. FHC tinha confiança completa em mim e me delegava muito poder, como se eu fosse o seu executivo-chefe. Verificamos rapidamente que possuíamos uma afinidade completa em matéria de política externa. Não havia nenhuma zona de sombra, embora houvéssimos tido trajetórias completamente diferentes” (LAMPREIA, 2010: 128).
13. Nos primeiros meses de 1993, ao acompanhar o desembarque do Ministro Cardoso de viagem internacional na Base Aérea de Brasília e saudá-lo pela nomeação para ser o novo titular da pasta da Fazenda, Lampreia disse-lhe que “aquele seria o seu primeiro passo rumo à Presidência da República”. Fernando Henrique, conta Lampreia, respondeu-lhe: “Se eu for Presidente, você vai ser meu Ministro das Relações Exteriores” (LAMPREIA, 2010: 132).
14. No âmbito interno, promoveu-se, no âmbito do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), think-tank ligado ao Itamaraty, um ciclo de debates sobre a democratização da política externa, envolvendo academia, empresários e outros atores (BELÉM LOPES, 2013: 58).
15. No que toca à relação entre política externa e a democratização, Belém Lopes ressalta que ela se processou através de um “republicanismo mitigado”, em que as pressões da sociedade por maior participação na política externa foram processadas através de dois mecanismos: de um lado, uma retórica democratizante e pluralista da chancelaria; de outro, a acomodação dessas pressões através de filtros seletivos para a conservação do insulamento burocrático e do tradicional aristocratism (2013: 267-68).

16. Para Hurrell, “havia um senso geral de que a principal tarefa consistia no que poderia ser conquistado dentro do Brasil” (2010: 478). 404

17. A cimeira resultou na gênese da Iniciativa IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), um conjunto de ações prioritárias a longo prazo envolvendo as áreas de transportes, energia e telecomunicações dos Estados da América do Sul. No entender de Lins da Silva, tais iniciativas foram limitadas e tímidas, tolhidas pela crença de que o exercício assertivo da liderança do país no processo de organização sul-americano poderia levantar animosidades entre os vizinhos (HURRELL, 2010: 313-315).

18. Cotejando as suas análises sobre a Teoria da Dependência com a sua obra de governo em curso, Cardoso sustenta que “o que houve não foi uma ruptura epistemológica na minha trajetória intelectual, mas uma ruptura ontológica do mundo” (CARDOSO, 1998 apud HURRELL, 2010: 490).

19. A alternativa, segundo o autor, não era opor-se à globalização, mas superar o “complexo de Estado de segunda classe”, reconstruindo um projeto nacional “sobre os destroços deixados pelas políticas neoliberais da década de 90” (GUIMARÃES, 1999: 144).

20. Cardoso rebatia críticas, afirmando que a questão “não é saber quem é globalizado ou não. É se vamos ser vítimas cegas da globalização ou se teremos uma política para a globalização” (CARDOSO e POMPEU DE TOLEDO, 1998: 84).

21. A esse respeito, afirmou, “não há solução nacional para a questão”, pois o processo de globalização “não é um valor, não é algo que você queira. Existe. E precisa de controles, porque está indo para um caminho perigoso”. Dessa forma, conclui, “a crítica da globalização tem de ser global. E essa crítica, faço sempre que posso” (CARDOSO apud LINS DA SILVA, 2002: 301).

22. O pensamento gaullista remete às ideias, ações e práticas do general e presidente francês Charles de Gaulle, baseadas na busca da grandeza (“Une certaine idée de la France”), da independência nacional e na recursa à servidão e à tutela estrangeira.

23. Em reflexão posterior acerca das opções de alinhamentos externos do Brasil no século XXI, Cardoso oscilou para uma posição mais cautelosa ao afirmar que “alinhar-se fora do Ocidente (...) poderá apenas causar males futuros. Alinhar-se automaticamente ao Ocidente tampouco é uma boa opção” (CARDOSO, 2007 apud HURRELL, 486).

24. Ao narrar como se deu a montagem do seu primeiro ministério, FHC afirma que outros nomes haviam sido cogitados, entre os quais os embaixadores Paulo de Tarso Flecha de Lima, Rubens Barbosa e o ex-ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser-Pereira. Cardoso assim narra a razão pela qual Bresser-Pereira, que tinha pretensões ao cargo, não foi o escolhido: “uma pessoa que não é do Itamaraty, que nunca teve

afinidade maior com o Itamaraty e que, por outro lado, tem imaginação muito grande, criadora, e está acostumada à universidade, vai verificar que o efeito, na área de relações exteriores, é sempre complicado quando a intenção teórica positiva não toma em consideração compromissos e fatos políticos estabelecidos” (CARDOSO, 2015: 43).

25. Além da identificação com as ideias e com o repertório de reformas do presidente, Belém Lopes ressalta dois pontos em comum no pensamento dos chanceleres Lampreia e Lafer: a crença que demonstram na ideia de concepção da política externa associada à razão de Estado, além importância dos cálculos de poder na estrutura do sistema internacional como passo que antecede o desenho da política externa dos Estados (BELÉM LOPES, 2013: 68-9).

26. Para Lampreia, “A filiação do Brasil ao Ocidente, um dos pontos principais do meu pensamento e de minha ação diplomática. Não me refiro, obviamente, ao Ocidente geopolítico e militar (...) mas ao Ocidente da civilização secular da qual resultamos(...), especialmente, dos valores e dos princípios. Refiro-me ao Ocidente da democracia, do pluralismo político, da observância do direito, do respeito aos direitos humanos. Creio que a minha gestão no Ministério das Relações Exteriores tenha sido a que mais postulou, de forma clara, nos últimos cinquenta anos, essa inserção ao Ocidente (...)” (LAMPREIA, 2010: 16).

27. Com trânsito no setor empresarial e industrial, Celso Lafer destacava-se como um dos principais pensadores de relações internacionais do Brasil quando foi convidado pelo então presidente Collor de Melo para ocupar a chefia do Itamaraty no curto período que ficou conhecido como “Gabinete dos Notáveis” (LAFER, 2002 apud BARRETO, 2012: 197). Em sua primeira gestão, deu prosseguimento à política do primeiro chanceler de Collor, Francisco Resek, de aproximação com a Argentina e de aprofundamento do Mercosul, além de ter atuado em defesa da estabilidade democrática nas turbulências no Peru, Venezuela e Haiti. O principal marco de sua gestão foi a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (BARRETO, 2012: 561).

28. Lafer enfoca o nexos entre identidade nacional, “obra de interiorização de um repertório comum” e “lastro de solidariedade” entre os membros de uma comunidade política, e diplomacia, que se apoia em especificidades nacionais e forças profundas, buscando organizar e coordenar a inserção internacional do Estado-nação no mundo, de modo a “traduzir necessidades externas em possibilidades internas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino” (LAFER, 2007: 16-17; 19-20).

29. Fonseca Jr. salienta que as mudanças substantivas que se operavam no âmbito interno durante o governo Fernando Henrique foram essenciais na redefinição das prioridades externas, captando os novos temas emergentes da agenda internacional (FONSECA JR., 1998:

354-55). Tais mudanças, na visão do autor, fortaleceram a condição do Brasil como país em desenvolvimento com diversificado parque industrial, aberto a investimentos externos, com moderna mentalidade empresarial, mercado interno, potencial agrícola e energético e sólida base democrática (FONSECA JR., 1998: 374).

406

30. Considerando as debilidades de poder do Brasil, o país deveria lançar mão de princípios, bases conceituais e da capacidade de persuadir para fazer valer seus interesses frente aos fortes pois, conforme postulava, “o poder sempre presta homenagem aos valores” (FONSECA JR., 1998: 366-368). Fonseca Jr. conclui que a autonomia nacional, diante das mudanças na cena mundial, se exprimiria não mais pela distância de temas indesejáveis, mas através da participação ativa do país na agenda internacional, buscando influencia-la através de seus ativos diplomáticos e de seus valores perenes (FONSECA JR, 1998: 368).

31. Sobre o papel da palavra do presidente da República, Cardoso afirma que ser necessário “ser afirmativo nas coisas centrais. (...) Mas se você tiver só o discurso geral, vira profeta ou pregador, e não muda também”. Dessa forma, “não se pode perder o sentido da história.” (CARDOSO e POMPEU DE TOLEDO, 1998: 346-47).

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

BARBOSA, Rubens. *O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012, Vol. I.

BELÉM LOPES, Dawisson. “Relações Econômicas Internacionais, Isomorfismo Institucional e Democracia na América Latina. Explicando as Convergências (Inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras”. *Dados*, 2007, vol. 50, no. 3, 611-652.

BELÉM LOPES, Dawisson. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARDOSO, Fernando Henrique. *As Idéias e seu lugar*. 2a. ed. aumentada, Petrópolis: Vozes, 1993, 227-244.

- CARDOSO, Fernando Henrique; POMPEU DE TOLEDO, Roberto. 407
O presidente segundo o sociólogo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política: a História que vivi*.
Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARDOSO, Fernando Henrique; WINTER, Brian. *O improvável presidente
do Brasil: recordações*. Prefácio de Bill Clinton; tradução de Clóvis
Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 365
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Xadrez internacional e social-democracia*.
São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- CARDOSO, Fernando Henrique; SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio.
“O sociólogo e o político: Entrevista com Fernando Henrique Cardoso”.
In: D’Incao, Maria Angela; Martins, Hermínio (orgs.) *Democracia, crise e
reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo:
Terra e Paz, 2010.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A soma e o resto: um olhar sobre a vida
aos 80 anos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da Presidência, 1995-1996*.
São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- CASON, Jaffrey; POWER, Timothy. *Presidentialization, Pluralization ,
and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign
Policy Making in the Cardoso-Lula Era*. *International Political Science
Review*, 2009 30: 117.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. “As três camadas da política
externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância”. Campinas:
dissertação de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/
Universidade Estadual de Campinas, 2011.
- CLARKE, Michael. “The Foreign Policy System: A Framework for
Analysis”. In: CLARKE, M.; White, B. (Eds.). *Understanding Foreign Policy:
The Foreign Policy Systems Approach*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
- CERVO, Amado Luiz; Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior
do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2014.
- CRUZ, Sebastião C.Velasco e. *Idéias do poder: dependência e globalização
em F. H. Cardoso*. *Estudos Avançados*, 1999, vol.13, n.37 pp. 225-247.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro:
Topbooks, 1999.
- FIGUEIRA, Ariane C. Roder. “Mudando de rumo: um debate acerca do
padrão decisório em política externa no Brasil”. 7º Encontro da ABCP
(4 a 7 de agosto de 2010, Recife, 2010).
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*.
São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- GARCIA JR., Afrânio-Raul. "A dependência da política: Fernando Henrique Cardoso e a sociologia no Brasil." In: D'Incao, Maria Angela; Martins, Hermínio (orgs.) *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Terra e Paz, 2010. 408
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GOUREVICTH, Peter. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crisis*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1986.
- GOTO, Roberto Akira. *Para ler Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Geração Editorial, 1998.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001.
- HALL, Peter. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.
- HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. Mershons" *International Studies Review* (1995) 39, 209-238.
- HURRELL, Andrew. "Cardoso e o mundo". In: D'Incao, Maria Angela; Martins, Hermínio (orgs.) *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Terra e Paz, 2010.
- LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- LAFER, Celso. "FHC: o intelectual como político". In: D'Incao, Maria Angela; Martins, Hermínio (orgs.) *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Terra e Paz, 2010.
- LAMOUNIER, Bolívar. "Como um intelectual se faz presidente". In: D'Incao, Maria Angela; Martins, Hermínio (orgs.) *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Terra e Paz, 2010.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os Ventos do Mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.
- LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. "Política e Comércio Exterior". In: Bolívar Lamounier, Bolívar; Figueiredo, Rubens (org). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- MACHADO, Luiz Toledo. "A teoria da dependência na América" *Latina. Estudos Avançados*, v.13, n.35, 1999, pp. 199-215
- MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. *As Relações Internacionais da América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2010.

- ROBERTS, Kenneth M. "Party System "Collapse amid Market Restructuring in Venezuela." In: WISE, Carol and ROETT, Riordan (ed.). *Post-stabilization politics in Latin America: competition, transition and collapse*. Washington: The Brookings Institution, 2003. 409
- SKOCPOL, Theda. *Estado e Revoluções Sociais – Análise Comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Presença Editorial, 1979.
- STEINMO, Sven; Thelen, Kathleen. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. "O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo". *Lua Nova*, 2011, n. 82, pp. 163-200.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. "A América do Sul sob o signo da mudança." In: Soares de Lima, Maria Regina; Coutinho, Marcelo Vasconcelos (orgs.). *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". *Tempo soc.*, v.15, n.2, 2003, pp. 31-61.