

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ANA PAULA DA ROCHA-LIMA BENTES

**DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO  
AO GLOBALISMO: A TRAJETÓRIA DE  
FERNANDO HERIQUE CARDOSO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA AO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, CONVÊNIO UNESP/PUC-SP, UNICAMP SOB ORIENTAÇÃO DO PROF. DR. SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ, DOCENTE DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA, DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNICAMP, COMO PARTE DOS REQUISITOS PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, NA ÁREA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO  
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA  
EM 28 DE AGOSTO DE 2006  
PERANTE A BANCA EXAMINADORA:

PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ  
PROF. DR. EDUARDO KUGELMAS  
PROF. DR. REGINALDO CARMELLO CORRÊA DE MORAES  
PROF. DR. TULLO VIGEVANI  
PROF. DR. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS

## **BENTES, ANA PAULA DA ROCHA-LIMA**

B444d            Da internacionalização do mercado ao globalismo: a trajetória de Fernando Henrique Cardoso / Ana Paula da Rocha-Bentes. - - Campinas, SP: [s.n.], 2006.

**Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Cardoso, Fernando Henrique, 1931 - . 2. Política**

PARA MARCOS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os amigos e professores do Programa San Tiago Dantas pelo enorme apoio e carinho. Em especial, venho manifestar minha gratidão a Neusa Bojikian por seus sábios conselhos e ombro amigo.

Meus sinceros agradecimentos ao Professor Sebastião Velasco e Cruz cujos ensinamentos e experiência intelectual foram fundamentais para a realização de minha pesquisa.

Gostaria, ademais, de fazer um especial agradecimento aos Professores Reginaldo Moraes e Eduardo Kugelmas pelas inestimáveis críticas e sugestões.

## RESUMO

O Sociólogo Fernando Henrique Cardoso sempre teve profundo envolvimento com os problemas relacionados à formação e desenvolvimento econômicos do país. Desde seus primeiros trabalhos, ainda na década de 1950, pode-se observar sua preocupação com as relações estabelecidas entre as classes sociais brasileiras e seu resultado para a economia do país.

Cardoso procura estabelecer umnexo causal entre os conflitos sociais internos, as forças que determinam as relações do Brasil com o exterior e o desenvolvimento econômico nacional. Segundo o Autor, os aspectos econômicos são resultado das interações políticas e sociais internas e destas com o exterior.

Ou seja, a resultante dos embates internos vai determinar que tipo de relações serão estabelecidas no âmbito externo e estas vão delinear a forma de desenvolvimento que será seguida internamente, com todos os segmentos dessa equação se modificando mutuamente, em um processo de construção dialética da totalidade social concreta.

O perfil do pensamento de Cardoso, no que se refere à internacionalização da economia, sofre modificações na medida em que sua carreira evolui. No período de academia, o Sociólogo passa de profundo defensor do nacionalismo e do desenvolvimento econômico voltado para o mercado interno, para advogado da posição de que o desenvolvimento e a dependência externa podem caminhar juntos, dependendo das forças e das relações internas e externas.

Durante o período militar, sobretudo a partir de 1978, Cardoso adota uma posição de forte oposição ao então governo. Defende a proposição de que, apesar de possuir

caráter modernizante em alguns aspectos, o modelo de desenvolvimento adotado, com exclusão social e rompimento com as forças democráticas, não conduziria ao crescimento econômico nacional. Não era, para Cardoso, o subdesenvolvimento econômico resultado da internacionalização da economia, mas da forma como ela foi instituída.

Como Presidente da República, Cardoso se posiciona ao lado da inserção do Brasil no sistema internacional, mas defendendo a proposição de regras que minimizem os efeitos negativos da globalização, sobretudo para as economias em desenvolvimento.

Sua atuação na política externa brasileira esteve muito próxima dessa linha de pensamento. Nas negociações comerciais, objeto de estudo mais detalhado da presente investigação, a atuação de Cardoso, a despeito do que emergia de sua retórica, foi sobretudo no sentido de adequação das normas internas às regras adotadas internacionalmente e de tentativa de inserção do país no mercado internacional na forma de *global trader*.

Em suma, exceto por seus primeiros anos como sociólogo, Cardoso tende a defender o desenvolvimento nacional via inserção internacional. Sua atuação no âmbito da política externa brasileira mostra, especialmente nos primeiros anos, um grande esforço no sentido de buscar uma melhor imagem do país com vistas a viabilizar uma inserção mais positiva do Brasil.

## **ABSTRACT**

The Sociologist FERNANDO HENRIQUE CARDOSO has always had the closest connection with themes related to the economic formation and development of the country. Since his first works, still in the decade of 1950, his concern with the relations established among the Brazilian social classes and its result for the economy of the country could be observed.

CARDOSO strives to establish a causal nexus among the internal social conflicts, the forces that regulates the relations between Brazil and foreign countries and the national economic development. According to the Author, the national economic aspects are a direct result of the internal social and political interactions and its relations with the international system.

According to FH CARDOSO, the result of the internal social and political conflicts regulates the type of relation that will be established in the international scope, which, in turn, also delineates the way the economic development will happen domestically, with all the segments of this equation modifying one another, in a dialectic construction process of the concrete social totality.

The profile of the CARDOSO's process of thinking, related to the internationalization of the economy, suffers transformations during his career. In the period of the academy, the Sociologist goes from deep believer of the nationalism and of the development directed to the domestic market, to the opinion that the development and the external dependence can happen simultaneously, depending on the domestic forces and the internal and external relations.

During the military period, specially from 1978, CARDOSO directs his career towards the construction of the opposition party and becomes an important opponent of the government. He defends the proposal that, although to military autocracy has some positive aspects, the model used for de economic development, with social exclusion and disruption with the democratic forces, would not lead to the national growth. He believes that it is not the internationalization of the economy that brings the country to the underdevelopment, but the way this is done.

As the President of the Nation, Cardoso directs his actions in foreign policy to the internationalization of the Brazilian economy, however, defends the need of a strong and systematic policy of creating international rules that could minimize the negative effect of the globalization, specially for the underdeveloped economies.

His performance in the Brazilian external politics was very close to this line of thought. In the commercial negotiations, object of detailed study in the present research, the actions of the President was directed to adjust the Brazilian legal structure to the international rules, in order to build a more positive image of the country abroad.

All his effort, especially during his first term, was to create a good domestic environment for international investments and an attempt to insert the country in the international market as a global trader.

In summary, except for his first years as a Sociologist, FHC tends to defend the national development via international insertion. His performance referring to the Brazilian foreign policy shows, especially in the first years, a great effort to establish a good image of the country, aiming a more positive international insertion of Brazil.

# SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO GERAL

### MARCAS DA PESSOALIDADE

12 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

21

## CAPÍTULO I

DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE-ASSOCIADO 26

### TEORIA DA DEPENDÊNCIA

26

#### ESCOLA REALISTA

27

ESCOLA PLURALISTA 35

ESCOLA GLOBALISTA 38

BREVE HISTÓRICO DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA 39

A TEORIA CEPALINA 40

ESCOLA NACIONAL-ESTRUTURALISTA 43

ESCOLA NEOMARXISTA 44

ESCOLA DA DEPENDÊNCIA ASSOCIADA 46

TEORIA DA DEPENDÊNCIA SEGUNDO FH CARDOSO 48

POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA DO GOVERNO MILITAR 48

DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO 51

LIMITES DO MODELO ADOTADO NO BRASIL 72

O MODELO ALTERNATIVO DE FHC

84

AUTONOMIA *VERSUS* DEPENDÊNCIA 85

DISTRIBUIÇÃO EQÜITATIVA DE RENDA <i>VERSUS</i> EXCLUSÃO SOCIAL	89
DEMOCRACIA <i>VERSUS</i> AUTORITARISMO	91
INTERNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO <i>VERSUS</i> ISOLACIONISMO	95

## CAPÍTULO II

GLOBALIZAÇÃO	100
BREVE ABORDAGEM TEÓRICA	101
CÉTICOS E GLOBALISTAS	102
FHC, UM GLOBALISTA	108
ANÁLISE POR MEIO DA TOTALIDADE HISTÓRICA	109
CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO	111
FRACIONAMENTO DAS CADEIAS PRODUTIVAS	111
A NOVA ARQUITETURA DOS FLUXOS FINANCEIROS	112
O PAPEL DO ESTADO	114
O EFEITO EXCLUSÃO SOCIAL E A CRISE DO <i>WELFARE STATE</i>	117
SOLUÇÕES APONTADAS POR FHC	119
MULTILATERALISMO	119
REGIONALISMO	121
A ÉTICA DA SOLIDARIEDADE	122
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	123
CAPÍTULO III	
A POLÍTICA EXTERNA DE FH CARDOSO	132
MERCOSUL	147
BRASIL E ARGENTINA, AS RAÍZES DO MERCOSUL	147

O MERCOSUL DE FH CARDOSO	148
MERCOSUL E UNIÃO EUROPÉIA	154
ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS	156
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	167
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	170
CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203
APÊNDICE	221

---

# **INTRODUÇÃO GERAL**

## MARCAS DA PESSOALIDADE

“Eu nasci uma catapulta para o poder.”

(FERNANDO HENRIQUE CARDOSO)<sup>1</sup>

A vida acadêmica de nosso Autor inicia-se na USP com uma postura eminentemente nacionalista e dedicada a defender o desenvolvimento nacional voltado para o mercado interno e apoiado no Estado e burguesia industrial nacional.

A valorização do nacionalismo, bastante clara nos primeiros trabalhos acadêmicos de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, com toda probabilidade, tem suas origens assentadas em sua tradição familiar. Segundo entrevista concedida a JORGE CUNHA LIMA (apud GRAEF, 1983, p.37), seu pai e avô eram militares ligados ao setor mais progressista da organização e sempre se posicionaram contra a oligarquia exportadora paulista, ambos imbuídos de forte espírito nacionalista.

A política também sempre fez parte do dia-a-dia do Sociólogo, que nasceu, em 1931, no seio de uma família cujos membros estiveram ligados à classe política desde os tempos do império. Seu bisavô, Felicíssimo do Espírito Santo Cardoso, foi Senador e Governador do estado de Goiás e seu tio-avô, AUGUSTO INÁCIO DO ESPÍRITO SANTO CARDOSO, Ministro da Guerra nos anos de 1932 e 1933. Seu avô era Marechal no governo de Floriano e, como ele, *um exaltado democrata* (CARDOSO apud TOLEDO, 1998, p.340).

Seu pai, o General LEÔNIDAS FERNANDES CARDOSO, esteve envolvido na Revolução de 1930 e, a despeito da delicada posição em que o fato deixava o então Ministro da Guerra, apoiou a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo. Seu primo, Ciro do Espírito Santo Cardoso, foi também Ministro da Guerra de Getúlio Vargas, mas já em seu segundo mandato, entre 1952 e 1954.

Na Revolução de 30 eles estiveram todos do mesmo lado, vitoriosos. Mas em 32, enquanto meu tio-avô era ministro, meu pai apoiou São Paulo. Outro parente, general Aquiles Menezes, primo de meu pai, também apoiou São Paulo. Este foi preso pelo tio. Então, na família havia muita briga, em função dessas desavenças. (CARDOSO apud TOLEDO, 1998, p.341)

Muito embora, sendo ele filho e neto de generais, CARDOSO tenha estreita ligação com a instituição militar, optou por não entrar nas Forças Armadas, se opôs ao golpe militar e dedicou boa parte de sua vida adulta à luta pela democracia. “Nunca tive tentação forte para ser militar, porque meu pai já tinha deixado de ser. Meus interesses eram outros” (GRAEF, 1983, p.38).

Em fins da década de 1940, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ingressou na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, onde passou a se dedicar ao estudo das Ciências Sociais, mas, tempos depois reconhece: “o que realmente queríamos era ser socialistas, não Sociólogos” (CARDOSO, 1971, p.203).

Seguindo o exemplo de seu jovem professor e mentor, FLORESTAN FERNANDES, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO passou a se dedicar ao estudo de autores europeus como KARL MANNHEIM, MAX WEBER E DURKHEIM.

O perfil de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, nesse momento, ainda estava muito distante do político que ele viria a se transformar anos depois. Nesse

---

<sup>1</sup> GOERTZEL, T, 2002, p. 1.

período, FH CARDOSO ainda está descobrindo o mundo dos grandes autores clássicos e lhe parece menos nobre o conhecimento prático que não esteja embasado em importantes teorias acadêmicas.

Exemplo disso foi a sua posição sistematicamente crítica aos estudos realizados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB<sup>2</sup> – chamado por nosso Autor de “guardião do nacional-desenvolvimentismo” (apud SERRA, 1979, p.367) e por ele vistos com muitas reservas uma vez que fugiam da metodologia utilizada na academia pelos autores mais prestigiados.

O pessoal do ISEB parecia pouco rigoroso, não tinha a nossa bagagem acadêmica, que os jovens, como nós na época valorizávamos muito. (...) Enquanto nós pensávamos em classes, o ISEB pensava em povo. Nós éramos, digamos assim, uma esquerda acadêmica. A verdade é que, na prática, o ISEB teve uma influência muito maior que a do nosso grupo, que ficou isolado em São Paulo. (Entrevista, *OESP*, 1983)

Algumas de suas críticas, entretanto, não foram mero resultado da imaturidade de um jovem acadêmico; pelo contrário, contribuíram para fornecer uma percepção da sociedade brasileira mais próxima à realidade nacional daquele período histórico. Para FH CARDOSO, o ISEB tinha uma visão voluntarista irrealista da sociedade brasileira. Seus analistas se apoiavam na hipótese da sociedade como sujeito do desenvolvimento nacional, em especial a classe burguesa. Alguns anos mais tarde, em suas obras *Empresário industrial e desenvolvimento econômico brasileiro* (1972) e *Modelo político brasileiro* (1977), o Autor procura

---

<sup>2</sup> O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi criado oficialmente pelo Estado em 1955, com o objetivo de estudar a realidade brasileira e servir de instrumento de ação política na conjuntura econômica e social brasileira dos anos 1950. Entre seus integrantes estavam HELIO JAGUARIBE, CANDIDO MENDES, ROLAND CORBISIER, GUERREIRO RAMOS, WERNECK SODRÉ, VIEIRA PINTO E IGNÁCIO RANGEL. O ISEB foi extinto pela ditadura militar em abril de 1964. Para maiores informações, vide CAIO TOLEDO (1982).

desmistificar o papel da burguesia industrial brasileira e faz uma crítica ao posicionamento teórico do Instituto.

Seu primeiro livro, *Cor e mobilidade social em Florianópolis* (1960), escrito juntamente com seu amigo OCTAVIO IANNI, tem como objeto de estudo a escravidão e a situação dos negros em Santa Catarina. A obra seguinte, *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional* (1962), sua tese de doutoramento na USP, foi escrita entre 1960 e 1961 e também fazia parte de seu projeto sobre relações inter-raciais, concentrando-se, então, no Rio Grande do Sul, estado mais importante economicamente que Santa Catarina, entretanto onde a escravidão havia sido mais periférica.

Em 1961, chega ao país o catedrático de sociologia na Escola de Altos Estudos de Paris, ALAIN TOURAINE (GRAEF, 1983), depois de um trabalho realizado no Chile. O pensador francês publica, logo em seguida, um ensaio defendendo a posição de que os problemas brasileiros, em uma sociedade ainda em construção, eram necessariamente diferentes daqueles encontrados na Europa do século XVIII e as estruturas de classe que vinham sendo construídas no Brasil inviabilizariam um desenvolvimento similar ao processo ocorrido no velho continente.

Não obstante, a princípio, a tese de TOURAINE ter chocado FH CARDOSO, que vinha interpretando a realidade brasileira conforme as fases de desenvolvimento elaboradas a partir da teoria marxista, ela vai ganhar importância e terá grande influência sobre seu trabalho nos anos seguintes.

Em resumo, ele dizia o seguinte: "Vocês estão pensando que São Paulo vai 'amadurecer' e que terão aqui uma estrutura de classes e um tipo de desenvolvimento como o que tivemos na Europa. Mas vocês se enganam, não será assim". (OESP, 1983)

O artigo de TOURAINE alertou nosso Autor sobre a impropriedade de se utilizar o modelo de formação econômica européia como instrumento de análise do que vinha ocorrendo em São Paulo: “Achávamos assim que ia haver em São Paulo um desenvolvimento em condições semelhantes às da Europa” (OESP, 1983).

Seu livro seguinte, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (1972), foi apresentado como tese de livre-docência na USP em 1963 e publicado em abril de 1964, em meio ao golpe militar. A obra foi em parte motivada pelas discussões no âmbito do Partido Comunista e do ISEB sobre a necessidade de uma aliança entre trabalhadores e burguesia empresarial, sob hegemonia dos empresários, com vista a romper os laços econômicos com o imperialismo. O objetivo de FH CARDOSO era verificar a capacidade da classe industrial de capitanear esse processo.

Nessa obra, pode-se observar a influência do mencionado artigo de TOURAINE quando o nosso Autor verifica as diferenças entre a classe burguesa européia e brasileira e a conseqüente impossibilidade de se adotar uma política desenvolvimentista semelhante ao processo ocorrido na Europa. CARDOSO entendia que a classe industrial brasileira, por ser jovem demais para haver constituído uma consciência de classe e responsabilidade social, não estava preparada para liderar uma revolução burguesa no Brasil.

As conclusões são claras: a burguesia industrial nacional estava impedida, por motivos estruturais, de desempenhar o papel que a ideologia nacional-populista lhe atribuíra. (1972, p. 15)

Esta importante conclusão a que chega sobre a burguesia industrial nacional, alguns anos mais tarde, passa a iluminar todo o seu

posicionamento contrário ao desenvolvimento nacional voltado para o mercado interno.

Após o golpe militar de 1964, Fernando Henrique deixa o país e instala-se em Buenos Aires, a fim de terminar um estudo comparativo entre o empresariado da Argentina, México, Chile e Brasil. Em seguida, muda-se para Santiago para assumir um cargo temporário na CEPAL.<sup>3</sup>

A publicação de *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (CARDOSO & FALETTO, 1969), veio nesse momento de exílio, quando o Autor vinha ampliando seus horizontes por meio do forte vínculo que mantinha com importantes cientistas sociais que chegavam a Santiago, de toda a América Latina, e de suas novas experiências profissionais no âmbito da CEPAL. Nesse período, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO já figura como um expoente da sociologia paulista e passa a ser reconhecido tanto nacional como internacionalmente.

DDAL se torna uma referência na produção teórica política, econômica e sociológica, pois aprofunda as formas anteriormente utilizadas no trato da totalidade social, em que tanto os fenômenos políticos quanto os econômicos são postos em conjunto, num procedimento intelectual que eles designaram por *análise integrada*. (COTRIM, 2001, p.13)

De fato, a análise integrada da realidade figura como uma das mais importantes características não só da obra em questão, mas de todo o pensamento do Sociólogo, como será destacado em diversas oportunidades durante a presente investigação.

---

<sup>3</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com sede em Santiago, Chile, é o braço econômico da ONU para a América Latina. Seus quadros já contaram com expoentes como CELSO

Contudo, a grande inovação da obra, e que traz uma importante mudança de paradigma no pensamento de nosso Autor, está na conclusão segundo a qual uma economia dependente do capital externo não está necessariamente fadada à estagnação econômica.

Suas reflexões anteriormente ao presente estudo mostram um autor que se aproxima muito do pensamento nacionalista defendido por importantes representantes da então vanguarda intelectual brasileira, como CELSO FURTADO, HÉLIO JAGUARIBE.

Segundo CARDOSO e FALETTO, pode haver dependência e desenvolvimento simultaneamente, dependendo da forma com que o capital internacional se instala no país; do modo como ocorre a interação social e política internamente; e de como se dão as relações com o exterior. Este, para os autores, é um processo em contínua mutação, em que o grande capital internacional modifica e é modificado pelos embates internos. É a partir desse mecanismo que se dá a possibilidade de crescimento econômico nacional.

Em 1967, CARDOSO deixa Santiago para integrar, a convite de ALAIN TOURAINE, o corpo docente da Universidade de Paris, no *campus* de Nanterre. Em 1968, ocorre o levante estudantil-operário, no *campus* onde se encontra FHC, cuja importância se encerra no fato de ter sido considerado o precursor dos movimentos revolucionários em sociedades capitalistas avançadas.

Nesse mesmo ano, o Superior Tribunal Militar emite um *habeas corpus* cancelando o processo judicial contra FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. O Sociólogo poderia voltar ao Brasil com a tentadora perspectiva de um cargo como

---

FURTADO, ANIBAL PINTO, OSWALDO SUNKEL, MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES e, durante um breve período, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

professor na Universidade de São Paulo. CARDOSO regressa ao país em 1968, entretanto, em abril do ano seguinte, recebe a notícia de que havia sido incluído na lista de professores que seriam submetidos à aposentadoria compulsória.

FH CARDOSO e muitos de seus pares, que se vêem impedidos de ocupar posições em universidades e órgãos públicos, decidem implementar um antigo projeto, ainda dos tempos de exílio no Chile, de custear seu próprio instituto de pesquisas. Em 1969, com apoio da Fundação Ford, FERNANDO H. CARDOSO, JOSÉ ARTHUR GIANNOTTI, JUAREZ RUBENS BRANDÃO LOPES, PAUL SINGER, entre outros, fundam o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

O CEBRAP torna-se um importante veículo das idéias do Autor e viabiliza um dos momentos mais frutíferos de seu trabalho. Suas pesquisas passam a ser direcionadas, basicamente, a três temas: a dependência; problemas urbanos, particularmente da cidade de São Paulo; e as forças sociais e políticas no Brasil, este último com o objetivo de viabilizar a transição pacífica do regime militar para a social-democracia.

VILMAR E. FARIA, na Introdução ao livro de GOERTZEL (2002), afirma que o CEBRAP tornou-se um

(...) núcleo de articulação de pessoas que atuavam na oposição ao regime militar. O chamado mesão – as discussões em formato de mesa redonda sobre os temas da atualidade política, incluindo freqüentemente convidados de fora do CEBRAP – foi sem dúvida um foco de formação de opinião e de avanço na resistência democrática, extravasando em muito o espaço meramente acadêmico. (p.XII)

Seu trabalho no CEBRAP foi a semente de um político que estava por vir. CARDOSO considerava que a melhor estratégia para se chegar à democracia seria por meio de mais informação às classes populares e organizando grupos de

pressão em favor da mudança do regime. CARDOSO jamais acreditou ou apoiou a idéia de ruptura por meio de uma revolução popular (GOERTZEL, p.86).

O Sociólogo passa a intensificar seu trabalho junto à imprensa, contribuindo com artigos em jornais e revistas semanalmente, com vista a fomentar a construção de uma efetiva oposição ao regime militar.

Ainda no início dos anos 1970, o governo militar adota o sistema bipartidário: ARENA e MDB, segundo os opositores ao regime, o partido do sim e do sim senhor. No entanto, o MDB foi ganhando força como partido de oposição e FHC CARDOSO passou a trabalhar ao lado de Ulisses Guimarães, seu mentor político, dentro do MDB.

Em 1974, ajudou a planejar a campanha de Orestes Quécia e, em 1978, concorreu ao cargo de Senador pelo MDB. Conseguiu um respeitável segundo lugar no pleito, o que lhe valeu a vaga de suplente ao Senador eleito, FRANCO MONTORO.

Em 1982, MONTORO vence as eleições para Governador de São Paulo e, em 1983, CARDOSO, como seu suplente, ocupa seu lugar. Tem início, nesse momento, a carreira política de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

O Senador FHC trabalhou na oposição durante todo o período final da ditadura militar, participou ativamente da campanha das *Diretas Já* em 1986 e da nova Constituição de 1988.

Em 1990, FERNANDO COLLOR vence as eleições presidenciais e o então Senador, para grande desalento de seus amigos opositores ao novo governo, adota uma posição de apoio ao recém-empossado Presidente. FHC recusa, contudo, o convite de COLLOR para Ministro de Estado, devido, em grande parte, às objeções feitas por membros de seu partido, o PSDB.

Em 1992, com o afastamento de COLLOR, após dez anos no Senado, FHC assume o cargo de Chanceler do Governo de ITAMAR FRANCO, Vice-Presidente de COLLOR; e já no ano seguinte, em maio de 1993, é convidado pelo então Presidente da República a chefiar o Ministério da Fazenda. O programa de estabilização econômica idealizado pelo então Ministro foi muito bem sucedido, o que ajudou a consolidar sua posição de favoritismo nas eleições presidenciais que vinham a seguir.

Em 1995, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO é eleito, em primeiro turno, Presidente da República e, em 1998, após emenda na Constituição Federal, que não previa a reeleição, é reeleito, novamente em primeiro turno, e se mantém no poder por mais quatro anos.

Se é tão vaidoso quanto dizem as más línguas, Fernando Henrique deve ter intimamente imaginado o que todo político deseja em segredo: e se tivesse a chance de subir a rampa do Palácio do Planalto com a faixa de Presidente no peito? Teve – duas vezes. (MORAES NETO, 2005, p. 185)

## **METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS**

O presente estudo traz uma reflexão sobre a trajetória do pensamento de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO como acadêmico e homem público no que respeita à internacionalização da economia nacional e finaliza com um estudo comparativo entre suas idéias nos dois momentos em tela e a práxis de política externa do Presidente da República.

A questão que se apresenta é se houve, durante o período pesquisado – de meados da década de 1950 até o fim de seu segundo mandato

presidencial – continuidade no pensamento de CARDOSO no que respeita à inserção do país no mercado internacional e, além disso, se houve coerência entre seu pensamento como Sociólogo e como Presidente e a prática na política externa brasileira, tendo como ponto de partida as principais negociações comerciais multilaterais nas quais o país se envolveu no período de sua gestão.

Como será possível observar no decorrer desta investigação, o tema da internacionalização da economia permeia todo o trabalho do Sociólogo, a partir de fins da década de 1950 e início da década de 1960, sobretudo em sua obra de maior destaque, *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (1969; 2004).

As obras anteriores a esse período trazem uma diferente postura de CARDOSO em relação ao tema, muito mais nacionalista e tendente a discordar da abertura do país ao capital internacional. Anos mais tarde, quando se elege senador, FH CARDOSO se posiciona contra a forma autárquica de desenvolvimento nacional, observando a importância da inserção brasileira no sistema internacional. Assim também fará o Presidente da República, agora com a construção de novos paradigmas que modificam parcialmente sua visão relativamente à questão.

Serão analisados seus livros de maior destaque, ensaios publicados em revistas especializadas, sobretudo aqueles publicados pelo *Cebrap* e *Revista Brasiliense*, seus discursos como Senador e como Presidente da República, entrevistas e artigos publicados em diversos jornais e revistas, além da análise de obras selecionadas de outros autores como TED GOERTZEL (2002); BERNARDO SORJ (2001); TEOTÔNIO DOS SANTOS (2000), ROBERTO POMPEU DE TOLEDO (1988); B. LAMOUNIER (2002); e tantos outros que estudam o pensamento, a trajetória e o trabalho de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

Levando-se em conta o fato de FH CARDOSO ter adotado uma postura considerada bastante eclética no que diz respeito ao método teórico de análise sociológica, no estudo da trajetória de seu pensamento, serão utilizadas as diversas teorias das quais o próprio CARDOSO se apropriou em seus trabalhos, discursos ou palestras.

Uma primeira abordagem desse universo considera os seguintes posicionamentos no pensamento de FH CARDOSO:

1. O Dependentismo-associado e os novos paradigmas de desenvolvimento nacional, os quais são introduzidos a partir do final da década de 1950.

2. O Globalismo com valorização da participação do Estado na proposição de regras e normas internacionais

Na primeira parte, serão analisadas as obras, entrevistas e artigos do Sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO onde o Autor trata do tema da internacionalização da economia. Esta reflexão tem o fim de desenhar o perfil de seu posicionamento quanto à questão da internacionalização do mercado durante a primeira fase de sua carreira.

O que CARDOSO chamava de internacionalização do mercado, em seus primeiros anos, passa a denominar globalização. A segunda parte do presente trabalho vai estudar detidamente o posicionamento de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO quanto ao tema da globalização e do desenvolvimento nacional via inserção internacional.

Após um estudo comparativo dos dois momentos acima descritos, será feita uma análise da política externa de FHC nos três foros multilaterais de

negociação comercial primordiais de seu governo – Mercosul, OMC e Alca – e a forma como o Presidente se comportou diante da questão da internacionalização da economia.

Resta, por fim, fazer algumas considerações a respeito do encaminhamento do presente trabalho. O objetivo aqui é analisar a trajetória do pensamento de FH CARDOSO em relação à internacionalização da economia brasileira nos diversos momentos de sua carreira e fazer um estudo comparativo deste com a forma como o Presidente se posicionou nas negociações comerciais multilaterais. Este estudo se pretende o mais objetivo possível, de modo que será feito um esforço consciente no sentido de evitar juízos de valor quanto às opiniões, posicionamentos e ações de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO e as considerações feitas serão estritamente relacionadas ao real objetivo da investigação.

---

# CAPÍTULO I

## DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE-ASSOCIADO

“Inventaram que eu havia solenemente afirmado: ‘esqueçam tudo o que eu escrevi’. Eu pergunto: a quem disse isso? Onde o disse? Não, não quero que esqueçam nada!”

(Fernando Henrique Cardoso)<sup>4</sup>

### TEORIA DA DEPENDÊNCIA

No período imediatamente anterior ao golpe militar de 1964, começa a se desenvolver uma escola de pensamento na América Latina que passou a ser chamada de dependentista. O estudo desenvolvido por FH CARDOSO nos primeiros anos do período militar, conhecido como teoria da dependência, está associado diretamente a esse pensamento. Com vista a contextualizar o pensamento cardosino, é importante conhecer um pouco do que foi esse movimento, que, afinal, teve fortíssima influência no pensamento de toda uma geração de intelectuais latino-americanos.

Para explicar brevemente o significado da escola da dependência no âmbito das teorias de relações internacionais, serão utilizados os ensinamentos de PAUL VIOTTI e MARK KAUPPI (1993).

Os citados autores reuniram os principais teóricos das relações internacionais em três grandes escolas, a saber, escola *realista*, *pluralista* e *globalista*, onde estaria inserida a escola desenvolvimentista, objeto de nosso presente estudo.

---

<sup>4</sup> Discurso em Cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO). Quito, Equador, 01.10.2001.

## **ESCOLA REALISTA**

Os autores da escola realista se dedicam a estudar a questão internacional a partir de dois níveis de análise: dos atores e do sistema internacional. Dentre todos os atores das relações internacionais – ONGs, sociedade civil, empresas multinacionais, organismos internacionais, etc. – são os Estados nacionais a principal unidade de trabalho dos realistas. Os atores não estatais, apesar de freqüentemente considerados, assumem, contudo, um caráter acessório. O estudo das relações internacionais, para a escola em questão, significa o estudo das relações entre os Estados-nação.

Dentre as principais características dos Estados, segundo os autores realistas, está sua unidade, ou seja, o fato de o Estado ser investigado partindo do princípio de ser ele uma instituição monolítica, cuja única expressão é o chefe do poder executivo. É importante destacar que o realismo não defende a idéia de que não há divergências internas, e sim de que, no âmbito das relações internacionais, o Estado responde com uma só voz, os conflitos se mostram apenas internamente.

Outra importante característica do Estado realista é a presunção da racionalidade da ação estatal, ou seja, os realistas trabalham com a premissa de que o governante age, em termos de política externa, sempre de forma objetiva e com vista a atingir o interesse nacional.

Além disso, o interesse nacional será sempre manifestado em termos de poder, ou seja, o poder será sempre o núcleo da preocupação dos governantes. Com relação aos objetivos nacionais, a questão da segurança interna vai ocupar o topo da lista.

No que respeita ao sistema internacional, a idéia de uma entidade supranacional que organize as relações estatais, dentro da perspectiva realista, ainda não passa de mera aspiração. Assim sendo, o sistema internacional anárquico e suas regras são estabelecidas de acordo com os interesses daqueles Estados cujo poder lhes garanta a primazia de se impor sobre os outros.

A escola realista reúne alguns dos mais conhecidos teóricos das relações internacionais como HANS MORGENTHAU e RAYMOND ARON. Tem suas origens em trabalhos como de THUCÍDIDES (471-400 a.C.) sobre a guerra do Peloponeso, MAQUIAVEL (1469-1527) e seu clássico, *O príncipe* e THOMAS HOBBS (1588-1679) com sua teoria do *homem como lobo do homem*.

#### **HANS J. MORGENTHAU (1904-1980)**

O autor é considerado o “Papa das Relações Internacionais” (GRIFFITHS, 2005, p. 61) e sua obra mais notável, *A política entre as nações* (1948)<sup>5</sup>, uma referência obrigatória no estudo da matéria. Vale destacar que a mencionada obra foi escrita praticamente na forma de um roteiro, uma cartilha de ação de política externa para os Estados Unidos, país que o acolheu quando de sua fuga da Alemanha nazista.

Com o fim de brevemente esclarecer as idéias desse importante autor da escola realista, serão analisados seus célebres *Seis princípios do realismo político* (MORGENTHAU, 2003) listados a seguir, os quais resumem de forma paradigmática o pensamento de HANS MORGENTHAU:

---

<sup>5</sup> O exemplar utilizado no presente estudo foi publicado em 2003.

- O caráter objetivo do realismo político:

O realismo, por acreditar na objetividade das leis da política, tem de admitir igualmente a possibilidade de desenvolver-se uma teoria racional que reflita essas leis objetivas (...) (2003, p.5)

- A relevância, para a escola realista, do interesse nacional e que este estará sempre ligado à noção de poder, entendendo como poder o controle do homem sobre as ações de outros homens. Para o autor, uma ação política está sempre destinada a manter o *status quo* da distribuição do poder; aumentá-lo, a exemplo do que se dá na política imperialista; ou demonstrá-lo, ação chamada pelo autor de *política de prestígio*:

A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder (...) Uma teoria política, de âmbito internacional ou nacional, desprovida desse conceito, seria inteiramente impossível (...) (p.6)

- O conceito de interesse nacional definido em termos de poder não é fixo ou imutável:

O poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. (p.18)

- A ética na política internacional não equivale aos preceitos morais considerados universais, ou seja, enquanto o indivíduo pode sacrificar-se em função da defesa de um princípio moral, o Estado deve agir com prudência tendo sempre como principal

objetivo a sobrevivência da nação; este sim, seria o princípio ético do Estado nacional:

A ética, em abstrato, julga uma ação segundo a conformidade da mesma com a lei moral; a ética política julga uma ação tendo em vista as suas conseqüências políticas. (p.21)

- O realismo político separa a verdade da opinião ou idolatria, ou seja, não admite a possibilidade de se pretender identificar o bom e o mau moralmente na ação política, como se a providência divina estivesse ao lado do moralmente correto:

O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo (...) A equiparação leviana de um determinado nacionalismo aos desígnios da Providência é (...) politicamente pernicioso, pois dá margem a que se engendrem distorções de julgamento, as quais, na cegueira do delírio dos cruzados, destroem nações e civilizações – tudo isso em nome de um princípio moral, de natureza ideal, ou do próprio Deus. (p.21-22)

- O sexto item é especialmente peculiar porque faz uma comparação entre o realismo e as outras escolas de pensamento político, imputando à primeira maior aproximação com a realidade:

Portanto, é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento. Por mais que a teoria do realismo político tenha sido mal compreendida e mal interpretada, não há como negar sua singular atitude intelectual e moral com respeito a matérias ligadas à política (...) [O realismo político é] uma teoria que busca entender a política internacional como ela é, e como deve ser, face à sua natureza intrínseca, e não como as pessoas gostariam que ela fosse. (p.28)

O autor explica que o objetivo da ação política, sempre ligado à luta pelo poder, costuma ser dissimulado por justificativas éticas ou ideológicas, tal a dificuldade do ser humano de ver a realidade como ela se apresenta de fato.

O ator no cenário político não consegue esquivar-se de *representar um papel* [grifo do autor], ao esconder a verdadeira natureza de suas ações políticas por trás da máscara de uma ideologia política. (p.175)

### **RAYMOND ARON (1905-1983)**

O autor de *Paz e guerra entre as nações* (1962), assim como MORGENTHAU, é normalmente classificado como um autor do realismo clássico, uma vez que seu trabalho tem inspiração nas obras de HOBBS e CLAUSEWITZ<sup>6</sup> e se apóia em conceitos clássicos da escola realista, como o sistema internacional anárquico e o Estado-nação como principal ator das relações internacionais.

Uma famosa frase do autor e que exemplifica bem suas características é citada por GRIFFITHS em seu livro: “As relações internacionais são ‘relações entre unidades políticas, cada uma reclamando seu direito de fazer justiça pelas próprias mãos e de ser o único árbitro na decisão de lutar ou não’” (p.14).

ARON, entretanto guarda uma diferença fundamental em relação à escola em estudo: o resgate do aspecto moral como fundamento da política internacional.

ARON, na obra em questão, dá grande destaque aos aspectos morais das relações internacionais, os quais, ao lado do poder e da estratégia, são

---

<sup>6</sup> CARL VON CLAUSEWITZ (1780-1831) controverso representante do realismo clássico, autor da célebre frase “War is a continuation of political activity by other means” (1976, p. 87). CLAUSEWITZ se distancia um pouco da escola realista quando trata da moral, tema especialmente caro para o autor. Para ele, o poder de combate é um somatório da força moral e a força física. Este conceito será amplamente discutido por ARON anos mais tarde.

caracterizados pelo autor francês como os pilares da praxiologia estratégico-diplomática do pós-guerra.

Mesmo nas relações entre os Estados manifesta-se o respeito às idéias, a aspiração a valores elevados, a preocupação com obrigações contraídas. Raramente as coletividades agem como se nada vinculasse umas às outras. (2002, p.737)

A maior contribuição do autor parisiense para a teoria das relações internacionais, segundo defende ANTÔNIO PAIM na introdução à obra de Aron (p.14), parece ter sido sua caracterização das regularidades, das causas determinantes da guerra.

Para Aron, as relações entre os Estados-nação estão historicamente baseadas na luta pelo território, população e recursos econômicos, sempre permeados por determinantes morais característicos de cada um dos atores.

A primeira e mais freqüente das regularidades é o *espaço*, ou seja, o território. “Desde o alvorecer da história até o limiar da era atômica, os grupos humanos disputam entre si o espaço” (p. 134). Segundo ARON, no que respeita a este item, há dois conceitos fundamentais: a ilha mundial, composta pela Ásia, Europa e África e a terra central, composta pela planície asiática que se estende até Alemanha, Países Baixos e o norte da França. Para ele, e nesse momento o autor cita Mackinder<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> Sir Halford Mackinder (1861-1947), em seu tempo, o mais importante geógrafo da academia britânica. Foi professor em Oxford e diretor da London School. Entre seus mais importantes trabalhos estão *Britain and the British Seas* (1902) e *Democratic Ideals and Reality* (1919). Para maiores informações, vide <http://www.lse.ac.uk>.

Quem domina a Europa oriental domina a terra central; quem domina a terra central domina a ilha mundial; quem domina a ilha mundial domina o mundo. (p.266).

Aron argumenta que, apesar de a ciência ter passado por um processo, sobretudo no último século, de extraordinário avanço e que isso tenha, de diversas formas, relativizado a importância do espaço para o homem, ainda assim temos exemplos de conflitos armados, a exemplo do conflito na região da Palestina, cuja motivação principal permanece eminentemente territorial.

Nas palavras de Aron,

(...) Não há dúvida de que a distribuição atual da população e da riqueza, na superfície terrestre, sugere que a luta pelo espaço ainda não terminou, a despeito da autonomia parcial alcançada pelas coletividades humanas com relação ao meio. (p.280)

Além do *espaço*, o autor explica outros dois importantes fatores do conflito armado: a população, chamada pelo autor de *número*, e os recursos econômicos.

O número de habitantes que podem viver numa área determinada varia evidentemente em função dos meios técnicos disponíveis. Se estes forem considerados como uma constante, os acontecimentos e as instituições, as vitórias e os desastres militares, o regime da propriedade e a ordem pública, a atitude dos governantes com respeito ao comércio e às riquezas são considerados, justamente, como as causas diretas da variação do número de habitantes dos países das regiões. (p. 287)

Apesar da importância atribuída pelo autor à densidade demográfica do território, ele admite ser este um fator de difícil medição. Aron explica que a informação sobre os números em uma guerra chega até o público de forma muito imprecisa, não só por um erro de percepção do observador, mas também devido ao que o autor chama de *falsificação interessada*, que se dá

justamente quando a modificação do número é feita de forma intencional, com vista a modificar o resultado final.

Algumas vezes os dois mecanismos se combinam: não se sabe se os gregos acreditavam de fato na avaliação dos efetivos atribuídos a Xerxes, ou se queriam aumentar seus próprios méritos. (p.288)

Os recursos:

O espaço e o número escapam quase sempre à percepção consciente por parte dos autores internacionais; mas o ouro, a prata, os escravos e o petróleo sempre foram reconhecidos como motivos de lutas entre os Estados. (p.326)

Para Aron, os recursos podem ser vistos de três formas: aqueles que se referem à riqueza natural, os *recursos brutos*; o *conhecimento técnico*, que vai tornar possível modificar e viabilizar a utilização do primeiro; e finalmente, a forma como se organiza a riqueza, a forma como ela é distribuída territorialmente, chamada pelo autor de *modo de organização*.

No que respeita ao modo de organização, o autor desenvolve um modelo de inspiração weberiana<sup>8</sup> com quatro *tipos ideais* de doutrinas: o mercantilismo, o liberalismo, a economia nacional e socialismo.

Segundo os mercantilistas, o comércio é uma forma de guerra; para os liberais, é a paz, desde que seja livre. Para os economistas da escola nacional, o comércio será pacífico quando todos os países forem desenvolvidos. Já os marxistas acreditam que o comércio é belicoso no capitalismo, mas será pacífico no socialismo. (p.336)

Para o autor, não há regime que transforme a guerra em um evento inevitável, bem como não há um regime que permita evitá-la por completo.

---

<sup>8</sup> O método típico-ideal de WEBER permite isolar, de forma objetiva, os fatores essenciais de um fenômeno social dado, de modo a viabilizar a observação dos desvios como consequência de irracionalidades. Para maiores informações, ver COHN,G., 2000.

Todos os tipos de ideologia têm suas vantagens e desvantagens nesse sentido. Entretanto, o autor destaca um importante aspecto da questão: a diversidade de ideologias multiplica as probabilidades de conflito político e este tende a escalar a ponto de conduzir os países envolvidos à guerra. Em suma, a multiplicidade de regimes torna a paz internacional uma realidade mais distante.

### **ESCOLA PLURALISTA**

A tese pluralista foi desenvolvida tendo como base a herança grociana e a perspectiva liberal e teve o propósito de contestar alguns dos pressupostos da escola realista.

A mais destacada diferença entre a escola em tela, também chamada de Escola da Interdependência, e o realismo é o fato do pluralismo estudar o sistema internacional a partir da influência de uma multiplicidade de atores, além do Estado-nação, dando destaque aos atores transnacionais e transgovernamentais.

Os pluralistas defendem que as organizações internacionais, por exemplo, têm prerrogativas de decisão muitas vezes equivalentes aos Estados e, algumas delas podem legislar inclusive supranacionalmente. Há associações internacionais com forte influência na opinião pública e na determinação da agenda de importantes questões. Além disso, temos as empresas multinacionais, cuja influência é dispensável mencionar.

Ademais, os pluralistas não percebem o Estado como um ente eminentemente racional, mas, pelo contrário, estudam as relações internacionais como sendo o resultado de um complexo processo que compreende ações

subjetivas ligadas à competição, barganha, influências e alianças entre os mais diversos atores governamentais ou não, nacionais, ou não.

A partir desse raciocínio, vem outra diferença na visão das duas escolas. Os pluralistas defendem a posição de que não há um único interesse nacional – no caso do pensamento racional, o poder – e sim, uma extensa e diversificada agenda reunindo os interesses dos mais diversos atores em questão.

Foreign affairs agendas have expanded and diversified over recent decades such that economic and social issues are often at the forefront of foreign policy debates. (VIOTTI & KAUPPI, 1993, p.8)

Outra importante diferença entre a escola pluralista e a realista está no fato de que a primeira não considera, como no realismo, o Estado como um ator monolítico. Os pluralistas levam em conta, em suas análises, as diversas faces do Estado, como a sociedade civil, os grupos de pressão, as ONGs e etc., que se relacionam e se modificam mutuamente formando um amálgama de opiniões e influências. A escola pluralista rejeita a idéia de um Estado impermeável a influências; ao contrário, trata da questão de modo a considerar as recíprocas modificações entre os diversos atores, tanto interna como externamente, uma vez que muitos deles detêm representatividade transfronteiriça.

Segundo VIOTTI e KAUPPI,

Both governmental and nongovernmental actors pass through this soft outer shell, sometimes taking actions with policy implications contrary to preferences of central state authorities. These are not just exceptional cases from the pluralist perspective. (1993, p.7)

Muitos são os expoentes da escola em questão, mesmo porque, diferentemente do realismo, as raízes do pluralismo são mais difusas e tênues e,

nesse sentido, mais difíceis de serem detectadas. Todavia, dois autores se destacam nesse enorme emaranhado de brilhantes teorias e análises: são eles, ROBERT KEOHANE e JOSEPH NYE e sua teoria da *Interdependência Complexa*.

O método de análise delineado por KEOHANE e NYE (1977) tem sido amplamente utilizado no estudo das relações internacionais e se caracteriza pelas seguintes premissas:

- Considera o Estado como um conjunto de interesses diversos e, muitas vezes, subjetivos;
- Tem como unidade de análise o conceito de múltiplos canais, vale dizer, pluralidade de atores e agendas se modificando mutuamente;
- Novos atores (ONGs, empresas transnacionais, etc.) são trazidos pela transnacionalização do sistema internacional;
- As questões, hoje transnacionais, são discutidas por todos os atores por meio de múltiplos canais;
- As forças armadas têm um papel de menor relevância que no âmbito da escola realista;
- KEOHANE e NYE advogam a ausência de hierarquia entre os temas, ou seja, condenam a idéia preconizada pela escola realista de considerar a *segurança nacional* como *high politics* e outros temas como *low politics*. Para os autores em tela, os interesses do Estado são variados e igualmente relevantes.

## ESCOLA GLOBALISTA

De viés marxista, a escola chamada por VIOTTI e KAUPPI de *Globalista*, também denominada *Escola Marxista*, tem sua análise baseada no conceito de sistema capitalista mundial, na teoria do imperialismo e nas relações de dependência. O objetivo aqui é encontrar uma resposta para a seguinte pergunta: Porque tantos países da América Latina, África e Ásia não têm conseguido se desenvolver economicamente?

A Escola Globalista pretende responder a essa pergunta por meio de uma análise eminentemente histórica da superestrutura global, do sistema internacional, do modo capitalista de produção e de como interagem os diversos Estados dentro desse contexto, com uma clara influência da teoria da *totalidade histórica* de Marx. Nesse sentido, o estudo das relações leste/oeste nunca foi tão importante quanto a dinâmica das relações norte/sul.

Para os globalistas, os principais atores das relações internacionais são as classes sociais no âmbito global. O conflito e a relação de dominação existente entre as classes são importantes premissas de análise da teoria globalista. São as relações de dominação entre o centro e a periferia e as conseqüências destas no desenvolvimento econômico dos países mais pobres o objeto mais direto do trabalho dos globalistas.

É importante destacar que os fatores econômicos têm, assim como no marxismo clássico, a maior relevância dentro das análises globalistas, as quais, de acordo com VIOTTI e KAUPPI, tendem a defender que fatores políticos são conseqüência dos econômicos, conclusão esta, como será visto a seguir, contestada por FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

Será incluída por VIOTTI e KAUPPI, entre os globalistas, a escola dependentista que surgiu na América Latina e que se destacou como a mais importante teoria das relações internacionais desenvolvida no âmbito do subcontinente latino-americano.

## **BREVE HISTÓRICO DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA**

O estudo das relações internacionais tem sido, em grande parte, produzido por autores estadunidenses e, em menor escala, por acadêmicos da escola inglesa. O pensamento dependentista foi a primeira contribuição genuinamente latino-americana à teoria das relações internacionais, daí sua relevância para o entendimento da perspectiva dos países em processo de desenvolvimento, mais particularmente dos países situados na América Latina.

De acordo com RAUL BERNAL-MEZA,

Podemos entonces concluir que la sistematización objeto de este libro nos permite afirmar que: 1. existe um “pensamiento latinoamericano em relaciones internacionales”; 2. que dicho pensamiento se expresa en una gran riqueza teórica, metodológica y epistemológica (...) (2005, p.372)

Uma das mais amplamente divulgadas metodologias sobre o processo de desenvolvimento dos países periféricos procurava explicar o subdesenvolvimento a partir de fatores endógenos, caracterizando a estrutura da sociedade latino-americana como arcaica em contraposição à sociedade moderna que caracterizaria os países desenvolvidos.

O subdesenvolvimento seria uma etapa a ser atravessada antes de se atingir o nível de desenvolvimento das economias centrais. “Pautas dos

sistemas político, social e econômico dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos antecipam o futuro das sociedades subdesenvolvidas” (Cardoso, 2004, p.30). Esta teoria gerou adeptos no mundo inteiro e suas idéias perduram até os dias de hoje.

## **A TEORIA CEPALINA**

A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), braço econômico da ONU para o subcontinente latino-americano, criada em 1949, inaugura uma nova interpretação do comércio internacional e do subdesenvolvimento nacional. Por meio de uma perspectiva histórico-estrutural, a Cepal passa a explicar o subdesenvolvimento latino-americano a partir da análise histórica da estrutura econômica do sistema internacional e das relações interestatais que esta estrutura forjava.

La especificidad de lo que aquí llamamos “pensamiento latino-americano” (nos referimos a la tradición del estructuralismo latino-americano), há sido su enfoque macro-histórico y sistémico, que pasó a ser predominante em las ciencias sociales de la región por su originalidad y aportes. (BERNAL-MEZA, 2005, p.24)

De acordo com BERNAL-MEZA (2005, p.23), o pensamento estruturalista na América Latina tem seu início com a Cepal, que o autor chama de *teoria original*, a qual foi depois reestruturada para formar o que se convencionou chamar de *teoria do desenvolvimento*.

Pela ótica cepalina, os países periféricos passam a ser vistos como um componente da estrutura econômica internacional. O predomínio do setor primário, concentração de renda, pouca diversificação na estrutura produtiva e a

relevância do mercado externo não explicariam o fenômeno do subdesenvolvimento, apenas o caracterizariam.

O que vai ser analisado é o papel de cada economia dentro do processo produtivo mundial, o modo como se dá a integração das economias periféricas no contexto do mercado internacional. O processo de subordinação e exploração passa a ser tratado como uma característica do sistema e não mais como uma anomalia.

Segundo GILSON DE ALMEIDA, a Cepal observa um

(...) papel específico exercido por cada país no mercado mundial: enquanto os países subdesenvolvidos têm suas economias dinamizadas basicamente pela exportação de produtos primários, os países desenvolvidos, graças à maior diferenciação econômica de suas estruturas produtivas, produzem bens manufaturados para si e para outras regiões não industrializadas. (apud, Bernalmeza, 2005, p.17)

O nome da Cepal esteve sempre diretamente associado ao de seu diretor, o economista argentino RAUL PREBISCH. Segundo BERNAL-MEZA, “RAUL PREBISCH constituye el origen – como principio fundador – del pensamiento latinoamericano, propriamente científico, en relaciones internacionales” (2005, p.78).

PREBISCH desenvolve uma teoria contrária àquela vigente no período e considerada um dos pilares da teoria econômica clássica, a *teoria das vantagens comparativas* desenvolvida por DAVID RICARDO<sup>9</sup>.

PREBISCH observa que os ganhos de produtividade dos países centrais não eram repassados para a periferia em forma de queda de preços,

porque os produtores e trabalhadores dos países centrais se unem para defender a manutenção do nível de preço dos produtos e salários. A partir daí, passa a ocorrer uma constante deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários e industriais, de modo que as economias exportadoras de produtos primários estão posicionados em crescente desvantagem.

O fosso que separava os parceiros ricos dos pobres tendia a se acentuar pois, nas transações comerciais entre ambos, o centro tirava vantagem de sua supremacia sobre a periferia, impondo preços cada vez mais altos aos produtos industrializados que lhes exportava enquanto importava produtos primários a *bon marché*. (MANTEGA, 1984, p.36)

Com vista a interromper este processo, os cepalinos defendem para a América Latina uma série de reformas estruturais que eliminem os entraves para o desenvolvimento na região. A Cepal propõe uma ampla reforma agrária e de renda a fim de ampliar o mercado consumidor nacional; a incorporação de capital estrangeiro com administração e planejamento estatais; desenvolvimento voltado para o mercado interno e baseado no processo de industrialização via substituição de importações, liderado pelo Estado, mas apoiado no projeto de desenvolvimento econômico da burguesia industrial nacional.

Segundo FH CARDOSO, a visão da Cepal coloca

(...) acento no progresso técnico, para aumentar a produtividade, e na industrialização, como requisito para escaparmos da lei de bronze da perda constante de valor dos produtos agrários e minerais exportados em comparação com os preços dos bens manufaturados e equipamentos importados (2004 p.08).

---

<sup>9</sup> David Ricardo – economista britânico do século XVIII, autor da teoria das vantagens comparativas, a qual advoga que o comércio internacional será vantajoso para todos desde que cada país se especialize na produção daquele bem de mais baixos custos relativos e maior produtividade.

Concretamente, as reformas deveriam ser produzidas em duas etapas: na primeira, a política de substituição de importações seria utilizada para gerar desenvolvimento industrial; na segunda etapa, seria introduzido o incentivo à exportação de bens manufaturados.

Após profundo estudo sobre as estruturas econômicas dos países periféricos, PREBISCH afirma que o processo de industrialização na região havia sido assimétrico tendo em vista que a política de industrialização via substituição de importações não veio acompanhada de uma política de incentivo à exportação de manufaturados. O autor prevê uma modificação nos resultados com a introdução dos subsídios seletivos à exportação paralelamente ao processo substitutivo de importações (apud BERNAL-MEZA, 2005, p.91).

O estruturalismo<sup>10</sup> de RAUL PREBISCH teve enorme repercussão no pensamento acadêmico do mundo inteiro. Na América Latina, os desdobramentos de seu trabalho deram origem ao movimento conhecido como *Teoria da Dependência*, o qual pode ser dividido em três grandes escolas, que chamaremos de nacional-estruturalista, neomarxista e do desenvolvimento associado.

### **ESCOLA NACIONAL-ESTRUTURALISTA**

O maior expoente da escola em tela, CELSO FURTADO, introduz no raciocínio estruturalista da Cepal o componente histórico-social. Em uma de suas mais importantes obras, *Formação econômica do Brasil*, FURTADO observa as

---

<sup>10</sup> A teoria cepalina é chamada de estrutural porque tem como ponto de partida a análise da estrutura econômica produtiva nos países periféricos. Para um estudo mais aprofundado da doutrina Prebisch-Cepal, ver o texto considerado fundador da escola cepalina *O desenvolvimento econômico da América-Latina e alguns de seus problemas principais*, RAUL PREBISCH (1945).

estruturas sociais e econômicas nacionais por meio de uma análise histórica dos grandes ciclos econômicos do açúcar, ouro e café.

A escola nacionalista, à qual pertencem, entre outros importantes economistas nacionais, CELSO FURTADO e HÉLIO JAGUARIBE,

procura identificar as raízes históricas do processo de subdesenvolvimento e defende que o desenvolvimento só será possível por meio de uma estratégia de industrialização fundamentalmente nacional, com ênfase no incremento tecnológico e baseada na associação entre o Estado e a burguesia industrial.

Os autores nacionalistas defendem que o desenvolvimento e subdesenvolvimento se complementam e se perpetuam dentro do sistema capitalista de produção. A exemplo da tese defendida pela Cepal, FURTADO argumenta, em diversos de seus trabalhos, que os dois processos são componentes de um mesmo mecanismo histórico de acumulação e absolutamente não haveria qualquer indício de que o subdesenvolvimento seria uma fase anterior de desenvolvimento, uma vez que os países periféricos não seriam capazes de reproduzir a experiência do centro em um sistema internacional já modificado pelos anos em muitos aspectos.

### **ESCOLA NEOMARXISTA**

Posteriormente à visão nacionalista-histórico-estrutural de FURTADO e seus pares, nasce, com as mesmas fundações e compartilhando de muitas de suas idéias, um movimento de viés marxista que também advoga serem o desenvolvimento e subdesenvolvimento engrenagens do mesmo processo de

acumulação, porém, estas engrenagens somente poderão ser destruídas por meio da completa ruptura com o sistema econômico capitalista.

Abria-se o caminho para compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como o resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo, como um sistema mundial que produzia ao mesmo tempo desenvolvimento e subdesenvolvimento. (DOS SANTOS, 2000, p.26)

Esta corrente, que pretende adequar a teoria marxista clássica à realidade particular da América Latina, explica o subdesenvolvimento utilizando o conceito de centro e periferia com foco no conflito de classes e na relação baseada na exploração e nas contradições intrínsecas ao sistema. Fazem parte dessa escola, apenas para citar alguns exemplos, intelectuais como TEOTÔNIO DOS SANTOS (2000) e VÂNIA BAMBIRRA (1999), que estudam especialmente os conglomerados multinacionais e o novo caráter da dependência; ANDRÉ GUNTHER FRANK (1991) que, com forte influência dos trabalhos de WEBER, tenta explicar as características do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, trazendo idéias de uma nova esquerda americana representada pelos trabalhos de PAUL BARAN (& SWEEZY, 1966), PAUL SWEEZY (& BARAN, 1966; 1973) e LEO HUBERMAN (1985); e RUI MAURO MARINI (2000), que olha o problema pela ótica da superexploração imperialista.

A escola neomarxista defende que as economias subdesenvolvidas não poderiam crescer enquanto não houvesse uma transformação radical no sistema econômico dos países e não fossem rompidos os laços de dependência colonial e de submissão ao imperialismo. Segundo esse raciocínio, o imperialismo é o real obstáculo ao desenvolvimento dos países periféricos, uma vez que os excedentes das economias periféricas são transferidos, em sua quase totalidade, para os países centrais.

Os neomarxistas defendem a tese de que o imperialismo capitalista seria o responsável pelo subdesenvolvimento na América Latina. Apesar de concordar basicamente com as teses da Cepal, de deterioração dos termos de intercâmbio, necessidade de se adotar um processo de desenvolvimento voltado para o mercado interno e baseado na substituição de importações, concluem que uma transformação dessa magnitude não pode ser realizada sem a completa ruptura com o sistema econômico então vigente.

### **ESCOLA DA DEPENDÊNCIA ASSOCIADA**

Os trabalhos do dependentismo-associado têm suas origens na doutrina Prebisch-Cepal e seu trabalho fundador é o ensaio publicado por FERNANDO HENRIQUE CARDOSO e ENZO FALETTO, em 1969, no Chile, intitulado *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (DDAL<sup>11</sup>). A teoria está fundamentada, de um lado, na reação contra a ditadura militar e, de outro, na tentativa de explicar as razões do crescimento econômico acentuado a partir de 1968.

De acordo com essa linha de pensamento, a dependência não inviabilizaria o desenvolvimento, como preconizado pela escola marxista; muito pelo contrário, dependendo das condições internas, poderia vir acompanhada de crescimento econômico para o país periférico.

CARDOSO e FALLETO, no prefácio da edição de 2004 de DDAL, afirmam que:

Na tentativa de explicar o processo de mundialização que estava em seu início – e de nos contrapormos às teses sobre a inevitabilidade da estagnação

econômica, como consequência da contradição entre interesses imperialistas e desenvolvimento econômico dos países periféricos – salientamos o que era mais evidente: o mercado interno estava se ampliando em alguns países graças aos investimentos industriais externos. (p.11)

Enquanto na versão neomarxista, o desenvolvimento via associação ao capital internacional é impossível e na versão nacional-estruturalista, este é possível somente na medida em que for factível a associação entre empresários, intelectuais e governo em torno de uma estratégia de desenvolvimento eminentemente nacional; no caso da dependência associada, esta defende que haverá crescimento econômico, entretanto este terá um caráter de subordinação e dependência.

A Teoria da Dependência Associada diverge também da escola do Desenvolvimento Nacional-Estruturalista na medida em que não reconhece na burguesia industrial a capacidade de se posicionar como protagonista do processo de desenvolvimento nacional.

A burguesia industrial urbana não teria as características necessárias para capitanear o processo de desenvolvimento. Segundo CARDOSO<sup>12</sup>, a burguesia nacional se associa ora ao capital externo, ora ao Estado na tentativa de angariar benefícios próprios. A classe, como um todo, não tem a ambição de transformar a sociedade, como ocorreu nas economias européias. Historicamente, a burguesia latino-americana, por não ser antiga o suficiente, ainda não desenvolveu o espírito nacionalista necessário para liderar um processo revolucionário dessa magnitude.

---

<sup>11</sup> As siglas relativas às obras de CARDOSO constam do apêndice do presente estudo.

<sup>12</sup> Refere-se aqui à presença do tema em várias obras do Autor.

Resumindo, de modo a conceituar brevemente o pensamento da escola em questão, o desenvolvimento nacional, nesse período, ocorre por meio da associação entre Estado, burguesia nacional e grande capital internacional. Este último instalado no país com o objetivo não mais somente exploratório, mas de produzir localmente para abastecer os mercados nacional e internacional, utilizando o influxo de poupança externa na forma de investimentos diretos.

A participação do capital externo no caso tratado, além de acelerar o desenvolvimento da indústria nacional, traria a vantagem adicional de aumentar a renda interna, uma vez que, de acordo com a presente teoria, parte da mais valia adquirida pelas empresas multinacionais permaneceria no país.

Hoje, a leitura que me parece adequada da dependência associada pode ser resumida – com todos os riscos dos resumos – em uma idéia simples: já que os países latino-americanos não podem contar com uma burguesia nacional, não lhes resta alternativa senão se associarem ao sistema dominante e aproveitar as frestas que esse oferece para que a América Latina se desenvolva. (PEREIRA, 2005, p.222)

No decorrer do presente capítulo, a visão de CARDOSO sobre o assunto será amplamente discutida, de modo que se terá oportunidade de melhor esclarecer importantes pontos não abordados nessas breves definições.

## **TEORIA DA DEPENDÊNCIA SEGUNDO FH CARDOSO**

### **POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA DO GOVERNO MILITAR**

Conforme CARDOSO, desde os primeiros anos da década de 1960, a empresa multinacional, na época chamada de truste, se apresenta de forma diferenciada para as economias periféricas. Como foi mencionado anteriormente, a periferia deixa de ter o papel de simples fornecedora de matéria-prima e passa a ser incluída na produção e consumo de bens fabricados com participação do capital internacional. Além disso, as economias periféricas se qualificam também como agentes de produção para a exportação, na medida em que as empresas multinacionais se reorientam a fim de estabelecer bases industriais exportadoras dentro do território nacional. Na visão de CARDOSO (ACD), há, nesse período, de fato, um processo de reorganização da divisão internacional do trabalho.

As corporações internacionais passaram a diversificar não só os ramos de atividade econômica sob seu controle, mas a localização das fábricas, deslocando algumas delas para áreas periféricas. Disso derivou maior interdependência na esfera produtiva internacional – visto o sistema econômico mundial do ângulo dos centros de decisão – e uma modificação nas formas de dependência que condicionam os estilos de desenvolvimento dos países que se integram na periferia do capitalismo internacional. (p.83)

É o que CARDOSO e FALETTO, em DDAL, chamam de *internacionalização do mercado*.

Segundo os autores, havia, para o Brasil, naquele momento, duas possíveis estratégias de desenvolvimento econômico:

- Desenvolvimento baseado em políticas de cunho nacionalista e redistributivista, capitaneado pelo Estado e burguesia industrial, com apoio das massas;
- Desenvolvimento associado ao capital externo, liderado pelo Estado, corporações multinacionais e, subsidiariamente, burguesia nacional.

A esquerda apoiava a primeira estratégia, assim como CARDOSO até o início da década de 1960. Os militares optaram pela segunda possibilidade.

O golpe de 64 deslocou o setor nacional-burguês e o grupo estatista-desenvolvimentista da posição hegemônica que mantinham em proveito do setor mais internacionalizado da burguesia, mais dinâmico e mais moderno, porque partes integrantes do sistema produtivo do capitalismo internacional. (ACD , p.97)

O regime militar, segundo CARDOSO, fundamenta-se na modernização conservadora e autoritária no plano institucional, para garantir e aprofundar o capitalismo dependente-associado. Rompe com o patrimonialismo instalado na estrutura produtiva do país desde o Brasil - colônia; elimina o populismo; fortalece o papel do Estado empresarial; aprofunda a integração com o sistema capitalista de produção internacional; associa-se aos setores imperialistas; e assimila os procedimentos racionais capitalistas.

Ou seja, na visão de CARDOSO, o governo militar adota um modelo *autoritário corporativo burocrático*, que vai viabilizar o desenvolvimento econômico e industrial em uma economia periférica, unindo-se ao centro e seguindo o modelo advogado pelos países ricos.

Nesse sentido, as forças armadas estabeleceram um sistema de acumulação interna de capital, por meio da retomada da associação estabelecida entre a burguesia nacional e estrangeira em JK, incrementando-a. Impõem a destruição dos meios de articulação da classe trabalhadora, sem, contudo, eliminar a mobilidade social, de modo a reduzir as pressões vindas das classes populares e assegurar, para o capital nacional, estrangeiro e o próprio Estado, o controle das

forças produtivas. O governo militar, segundo o Autor, viabilizava, desta forma, crescimento econômico com estabilidade social.

Estabilidade social com dinamismo econômico seria expressão para resumir o estilo de política adotado. Dentro do qual, entretanto, a mobilidade não somente é possível como ideologicamente estimulada, à condição que não exista um processo político de mobilização que ponha em risco o sistema. Trata-se, pois de um conservantismo moderno. (ACD, p.95)

O golpe militar foi uma revolução de escopo bastante restrito e dentro dos moldes de um fenômeno circunscrito aos limites da autonomia de uma economia periférico-dependente. Nesse sentido, reprimiu as massas, conteve salários e agravou a subordinação ao centro com a intensificação do endividamento externo, dependência tecnológica e maior controle de empresas estrangeiras sobre a indústria nacional.

O Estado empresarial em que se transformou o governo brasileiro adotou uma política de redução dos gastos sociais, com o objetivo de acumular capital a ser investido na indústria. O resultado dessa política foi uma maior participação do Estado na economia nacional e considerável crescimento econômico, até meados da década de 1970, gerado por meio do autoritarismo e da exclusão social.

## **DESENVOLVIMENTO ASSOCIADO**

O pensamento predominante na América Latina até o início da década de 1960 era de que a empresa multinacional não teria interesse em um processo de industrialização da periferia. Seu objetivo seria apenas de exportar produtos acabados e importar *commodities* e insumos para sua indústria. O Estado

e a burguesia industrial nacional ainda eram vistos como os agentes do desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista das esquerdas, há fortes argumentos para se manter as críticas contra as formas recentes de imperialismo, de dependência e de autoritarismo político. Mas, evidentemente, novas análises políticas são necessárias para explicar a forma técnico-burocrática do Estado autoritário, que serve aos interesses da burguesia internacionalizada e seus aliados. (MPB, p. 202)

As análises nacional-populistas, segundo CARDOSO (AISL), não tiveram a preocupação de estudar as alianças que se processam no interior das economias dependentes ou de observar as modificações estruturais que vinham ocorrendo. A explicação para todas as questões econômicas estava sempre ligada ao imperialismo.

(...) coloca claramente o alvo da luta: o imperialismo americano; e define o campo dos aliados: todos, menos os latifundistas agro exportadores aliados ao imperialismo. (p. 95)

Até 1964, o eixo orientador do pensamento desenvolvimentista no Brasil foi o nacionalismo, tanto para a direita como para a esquerda. Foi apenas com o fracasso do populismo e a crescente associação da burguesia industrial brasileira ao capital internacional que as críticas ao antigo sistema ganharam força.

De acordo com CARDOSO, seria reducionista a visão daqueles que percebem o imperialismo como o grande pesadelo da história econômica do subcontinente e não incorporam em suas análises, a ordem social interna.

Evidentemente, a sociedade latino-americana está inserida no sistema capitalista internacional e pode ser explicada por meio de sua posição dentro dele. No entanto, a determinação estrutural, de acordo com CARDOSO (DDAL,

p.8-9), é duplamente condicionada, pelo interior e exterior. Uma classe social vai sempre apresentar condicionantes específicos internos e externos. Nas palavras do Autor,

(...) na perspectiva que utilizamos o conceito de dependência, essa “dupla inserção” e a correspondente orientação bidimensional do comportamento das classes e grupos sociais se efetivam no âmago mesmo da estrutura dependente e constitui seu modo específico de existir. (PDSD, p.52)

Ou seja, partindo do ponto de vista teórico da dependência, segundo a linha adotada por CARDOSO, não seria possível caracterizar uma economia nacional subdesenvolvida, ou até mesmo uma classe ou grupo social, tomando como ponto de partida somente a relação exterior-interior. Ao contrário, CARDOSO sustenta que é dentro da própria economia dependente que se encontram os elementos que a vinculam ao capitalismo internacional e a forma que vai tomar essa relação será, também, determinada por esses elementos: trata-se do que o Autor costumava chamar de “análise abrangente do desenvolvimento”.

A caracterização do processo pelo qual passa o país naquele momento deve partir de uma análise dos modos específicos pelos quais se articula, interna e externamente, a economia nacional e os sistemas de dominação que a viabilizam. No centro da análise, encontra-se não somente a dominação de uma classe por outra, na forma das relações de mercado, mas de uma nação por outra, “inscrita na prática e nas orientações dos grupos e classes sociais que por sua ação tornam viável um tipo particular de situação de dependência” (DDAL, p.52).

Nesse sentido, o primado econômico, no caso o imperialismo, apenas teria validade teórica na medida em que fossem consideradas as determinações dadas pelos modos de relação estabelecidos interna e

externamente, e, partindo desse princípio, verificar os condicionamentos, por sua própria força e valores, sobre a ordem social e o sistema de decisões.

O mercado internacional não poderia ser visto como uma entidade metafísica, a qual seria responsável por determinar o curso das economias periféricas. Pelo contrário, ele é visto por CARDOSO como resultado direto do processo de conflitos, oposições, conciliações e alianças entre os diversos grupos, nacional e internacionalmente.

Evidentemente, o caráter de dependência da economia periférica ante o mercado internacional não é questionado pelo Autor, que, basicamente, assume a situação de dependência econômica como premissa da análise do processo de desenvolvimento que vinha se desenhando.

Parece claro, contudo, que o Autor acredita ser esse um processo dialético no qual oposições internas e externas se desenvolvem de modo a criar um movimento contínuo de interação, em que a esfera interna modifica e é modificada constantemente pela esfera externa. CARDOSO afirma que certamente

(...) o condicionamento econômico do mercado internacional pesa sobre as possibilidades gerais que têm as distintas classes sociais das nações dependentes para canalizar e mobilizar os recursos culturais, sociais e econômicos em função de uma “política própria”. Entretanto, tal é nossa tese, esse condicionamento não é mais que geral: nem explica o curso concreto dos acontecimentos, nem nega - dada as peculiaridades da dependência nacional – a possibilidade de uma dinâmica particular às sociedades dependentes, dinâmica essa que deriva justamente dos modos de relacionamento entre as classes e das formas de apropriação e de distribuição do poder que se estabelecem em cada uma das modalidades estruturais da dependência. (DDAL, p. 67-8)

A inflexão que se vê, nesse período, nos trabalhos de CARDOSO, comparativamente àqueles da década de 1950, parece ter sido influenciada por sua

desesperança em um desenvolvimento capitaneado pela burguesia nacional, bem como por dois outros fatores que reformularam a realidade do desenvolvimento associado nos países periféricos.

O primeiro deles foi o novo caráter da dependência da periferia, que, de acordo com o próprio Autor, teve início ainda em meados da década de 1950. Com a remodelação do posicionamento das multinacionais em direção a uma expansão global da produção, o grande capital internacional passa a produzir também nos países periféricos.

Isso, todavia, não significa que houve uma supressão da relação de dependência, apenas sua modificação. A expansão capitalista internacional e o controle sobre a periferia que dela advém persistem e, conseqüentemente, persiste o imperialismo; agora apenas com outro perfil, viabilizando o nascimento na periferia de uma indústria antes instalada exclusivamente no centro, onde, cabe destacar, continua concentrada a produção de novas tecnologias.

A distância entre o centro e a periferia permanece. Desta feita, CARDOSO (AISL, p. 74-7) mantém sua posição com relação ao conceito da dependência, o qual, em sua opinião, continua pleno de significado. A industrialização da periferia, na medida em que consiste na produção de bens de consumo imediato ou de bens intermediários de mediana tecnologia, reproduz, noutra escala e noutra contexto, a situação de dependência.

A perspectiva dependentista apenas desloca o centro da discussão do plano externo, considerado por CARDOSO como simplista (MPB, p.127), para o plano interno, para uma concepção que procura se focar na situação concreta, nos embates sociais e políticos nacionais que estão sendo estabelecidos naquele

momento. Não seria, de acordo com a visão teórica do Autor, o imperialismo o agente responsável pelas modificações econômicas internas.

CARDOSO, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, afirma que, naquele momento, a burguesia nacional passa a adotar a estratégia de se associar ao grande capital internacional e a desempenhar sua função de burguesia industrial na forma de sua sócia menor. O sistema produtivo brasileiro, nesse período, se mostra completamente entrelaçado à empresa multinacional.

Então se você tem uma fábrica de autopeças nacional, essa fábrica de autopeças produz para uma empresa multinacional. Não tem alternativa. Formalmente ele é um empresário nacional, mas está inserido num contexto que internacionalizou a economia. (1979)

Não houve um processo de desnacionalização da economia, a burguesia nacional continua presente e atuante, mas se internacionalizou, se associou à grande empresa internacional. A nova forma de dependência forja uma nova estrutura produtiva na economia periférica e modifica o papel da burguesia industrial.

Havia uma nova dinâmica no capitalismo internacional, impulsionada pelas empresas multinacionais, e que ela levaria a uma nova divisão internacional do trabalho. Estava em curso a internacionalização da produção capitalista. (AISL, p.12)

Isso não significa que as formas anteriores de imperialismo desapareceram. Persiste o controle direto sobre a produção de matéria-prima, especialmente no caso do petróleo, mesmo naqueles países com maior capacidade industrial, como Argentina, Brasil e México. Não obstante, o processo de comércio internacional torna-se mais complexo, não podendo mais ser descrito

adequadamente a partir das análises baseadas na noção de simples troca de matéria-prima por bens industrializados.

O processo de divisão internacional do trabalho que, segundo CARDOSO, se estabelece naquele momento, modifica o sistema econômico mundial e demanda um esforço maior dos analistas no entendimento das estruturas que, então, passam a se apresentar. O processo produtivo vai ser gerido, nacionalmente, pelos grandes conglomerados econômicos, que incorporam distintos ramos e etapas de produção.

Algumas dessas etapas, mais especificamente a produção de bens de consumo, são transferidas para as economias periféricas, abrindo assim a possibilidade de industrialização da periferia, ainda que o setor de bens de produção, especialmente aqueles com alta concentração de tecnologias novas, permaneça nos países centrais.

A divisão entre os dois setores clássicos da economia, o setor de produção de bens de produção e o setor de produção de bens de consumo, continua sendo básica para compreensão dos mecanismos de acumulação. Entre estes dois setores, é o setor de produção de bens de produção, que joga o papel decisivo, tanto para explicar o ciclo de expansão e contração do capital, como para regular as queimas de mais valia pela obsolescência tecnológica. (Cad. CEBRAP, 1973, p.53)

A divisão internacional da produção que se opera naquele momento vai ser o fator fundamental da mudança estrutural que passa a acontecer dentro das economias periféricas. Ocorre uma alteração na composição das forças produtivas, na alocação dos fatores de produção e distribuição de mão-de-obra, internamente, enfim, todo o processo produtivo se modifica com vistas a se adequar à nova forma capitalista de produção. Ocorre que a tecnologia a ser usada, o tipo

de bem que será produzido, o padrão de consumo instituído internamente, tudo isso terá influência direta do capital internacional.

No desenvolvimento associado faz-se uma divisão de área de atuação que, sem eliminar a expansão dos setores controlados pela burguesia local, desloca os dos setores-chave da economia ou, quando a burguesia local consegue manter-se neles é de forma associada e subordinada. Ao mesmo tempo, cresce a base econômica do setor estatal, que se endereça aos setores de infraestrutura, e assegura-se às empresas multinacionais especialmente o controle dos bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos, etc.), bem como parte importante no controle da produção e exportação de produtos primários, brutos ou semi-industrializados. (AD, p. 47)

Tal fenômeno, conforme o Autor, passa a exigir uma nova análise da questão da mais-valia no sentido de equacioná-la contemporaneamente. Daí porque CARDOSO considera a análise dependentista desenvolvida por ele e FALETTO, um complemento à teoria do imperialismo (ISL, p.73). Os autores desenvolvem uma análise, apoiada na teoria marxista da mais-valia introduzindo, entretanto, novas variáveis de modo a demonstrar que, independentemente de todo esse processo de dominação, que, afinal, não deixa de ser imperialista, não pode mais ser caracterizado como um simples jogo de soma zero: parte da mais-valia produzida, de fato, permanece na economia periférica. Não há dúvida de quem detém o domínio da produção e até dos padrões de consumo nacionais, porém, ainda assim, CARDOSO vislumbra, para a economia periférica, boas chances de crescimento econômico.

Estritamente falando – se considerarmos os índices puramente econômicos – não será difícil mostrar que desenvolvimento e penetração de monopólio não são incompatíveis. (...) De fato, dependência, capitalismo monopolista e desenvolvimento não são termos contraditórios, pois ocorre um tipo de *desenvolvimento capitalista dependente* [grifo do autor] nos setores do Terceiro

Mundo que estão integrados na nova forma de expansão monopolista. (MPB, p.195)

Para os grandes conglomerados internacionais, como Volkswagen ou General Motors, cujos objetivos imediatos de lucro estão no próprio mercado interno, é interessante que haja alguma prosperidade interna e algum incremento do mercado de consumo nacional. Para CARDOSO,

Substantivamente, à medida em que progride o processo de internacionalização do mercado interno e que, graças a ele, aumenta a industrialização das áreas periféricas, bem como cresce o papel do consumo local para a colocação dos produtos fabricados nas economias dependentes, cresce também a massa de capital gerada pelo setor internacionalizado. (ISL, p.75)

A expansão do capital internacional não se dá apenas por uma questão de mão-de-obra mais barata, mas também devido à competição que passa a existir, entre as grandes empresas, na busca de novos mercados consumidores para seus produtos dentro das economias periféricas. Segundo o Autor, “Essas transformações tornaram obsoleta a crença no papel “antiindustrializador” do capital estrangeiro, pelo menos no caso dos países com importantes mercados internos potenciais” (ISL, p.140).

No caso do Brasil, já se havia formado, na etapa desenvolvimentista anterior, uma elite econômica com poder aquisitivo forte o suficiente para garantir um importante consumo interno, mesmo estando alijados do processo grandes segmentos da sociedade. A internalização do grande capital monopolista vai estimular o desenvolvimento desse mercado consumidor, uma vez que parcela da produção interna está destinada a satisfazer o consumo das classes

nacionais. Será mantido, todavia, o caráter restritivo do consumo nacional, limitado aos setores de alta renda.

Há, de fato, uma transferência do parque produtivo industrial para a periferia e a internalização de capital externo, no entanto, o caráter dependente da relação foi mantido, especialmente no que respeita a novas tecnologias.

Em termos do esquema marxista de reprodução de capital, isto significa que o setor I (produção dos meios de produção) – a parte estratégica do esquema reprodutivo – virtualmente pode não existir nas economias dependentes, ou, quando existe, não se desenvolve plenamente. (MPB, p.197)

Evidentemente, esclarece o Autor, simultaneamente ao processo de desenvolvimento industrial, tem-se um acréscimo do capital a ser transferido para as economias centrais. A reprodução da dependência é concomitante ao endividamento externo crescente, uma vez que o incremento industrial gera novas necessidades de empréstimos para sustentar a importação da tecnologia produzida nas economias centrais, isso além do endividamento externo na forma do pagamento de *royalties*, juros e lucros.

Ademais, estatisticamente, há, a partir de meados da década de 1970, um decréscimo da quantidade de capital externo investido na periferia, uma vez que a poupança local e o reinvestimento dos lucros passam a suprir as necessidades de crescimento do ativo estrangeiro. “De fato as principais tendências da última década mostram que a participação da América Latina, tanto na expansão do comércio internacional, quanto no investimento é decrescente” (MPB, p.199).

Apesar de todas essas variáveis, muitas delas negativas para o país, o Autor passa a prenciar uma relação de interdependência, ainda que assimétrica, entre as economias centrais e as periféricas. CARDOSO compara esse processo ao de um cliente que vai ao banco em busca de empréstimo. O Banco tem

um poder de barganha incomparavelmente maior que o cliente, mas, ainda sim, a interdependência existe e cada qual tem a ganhar com a relação.

Quando, por exemplo, o governo brasileiro se aventura a assumir o controle do mercado externo de algum setor, como minerais ou insumos semi-industrializados, ou mesmo petróleo, depende de alianças com empresas multinacionais, alienando, assim, parcela de seu ímpeto empresarial.

É do jogo e do desencontro entre estas contradições que se nutre a história recente dos países periféricos que fortalecem o Estado e, com investimentos e financiamentos externos, procuram um lugar na nova divisão internacional do trabalho. (AD, p.62)

Em conferência proferida em Bogotá, em junho de 1979 (ISL, p.10) CARDOSO afirma que o mérito das análises dependentistas (muitas vezes o autor utiliza a expressão escola dependentista para classificar seu trabalho e de FALETTO, excluindo autores que estudam o tema de forma diferenciada) não veio da constatação da dependência econômica externa por parte dos países da periferia, tese já demonstrada pela Cepal, mas da conclusão de que há entre o capital externo e interno relações “estruturais e globais” que unem as duas esferas. Os interesses dos capitalistas do centro se articulariam com aqueles da periferia em nível global, penetrando na sociedade e gerando laços de interesses comuns.

O empresariado nacional, apesar de manter seu papel de caudatário no processo de desenvolvimento industrial, tem sua posição redefinida por um novo sistema de alianças com o capital externo e uma não desprezível influência nos desígnios da nação. O mercado consumidor se aquece, intensifica-se o consumo interempresas e o setor público assume um papel decisivo como consumidor e como investidor direto. Todo esse processo forja um desenvolvimento industrial além daquele esperado no âmbito de uma política nacionalista.

Ele (o movimento politicamente reacionário de 1964) pôs a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Nesse sentido modernizou a máquina estatal e lançou as bases para a implementação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional. (CD, p.98)

Outro fator que parece ter influenciado no posicionamento do Sociólogo foi exatamente esse desenvolvimento. Foram os indiscutíveis indicativos de crescimento econômico após o golpe de 1964, mais especificamente, entre 1969 e 1974, que, além dos fatores já citados, o levaram a perceber vantagens, ainda que de forma relativa, na participação do capital externo no processo de desenvolvimento da indústria nacional.

FH CARDOSO (DDAL) defende que o governo militar, apesar de adotar uma política de incremento da exclusão social e rompimento com a democracia, vai estabelecer importantes modificações no sistema produtivo nacional: moderniza a estrutura produtiva do país a partir do rompimento com o patrimonialismo e clientelismo e com a eliminação da política populista, une-se aos setores imperialistas e assimila os procedimentos racionais empresariais.

Nesse sentido, CARDOSO acredita ter o modelo autoritário um caráter modernizante, uma vez que a classe política brasileira esteve sempre ligada às classes oligárquicas, as quais, de fato, exerciam o controle da prática política e evitava qualquer participação efetiva das massas. A ditadura militar, em contrapartida, “busca legitimar-se através da eficácia desenvolvimentista” (MPB, p.8) e vai propagar a idéia de participação popular, evidentemente, dentro dos limites em que ela não se transforme em movimentos de massa e concorram para desestabilizar o regime.

Para CARDOSO, no desenvolvimento-associado houve, de fato, uma expansão capitalista, porém de forma dependente, ou seja, a indústria de bens de produção e o setor financeiro estão sendo introduzidos pelo capital internacional por meio de uma abertura do mercado nacional.

O qualificativo *associado*, além de significar que existe espaço para expansão das empresas locais e estatais, é importante observar, destaca o caráter dependente de nossa indústria e CARDOSO não pretende negar essa importante característica do processo de desenvolvimento implantado pelo governo militar.

O erro das interpretações que critico não está em apontar a existência de um mercado estreito ou as distorções que a estrutura da propriedade agrária ocasionam na capacidade produtiva: está em listar estas características como fatores que tornam inviável o desenvolvimento do capitalismo-dependente. Eu sustento que eles constituem condições que dão forma à especificidade desta modalidade de capitalismo e que acentuam as contradições da economia capitalista no seu desenvolvimento na periferia. (AD, p.32)

O Autor procura esclarecer que, quando fala de *expansão capitalista*, não se refere a um crescimento do país como um todo, com igualdade econômica e social. Seu conhecimento da teoria marxista o leva a admitir que o processo capitalista, por definição, é excludente e desigual. “Só os ingênuos confundem desenvolvimento capitalista com melhoria geral e igualitária do nível de vida. O ciclo dependente tão pouco leva à paralisia do sistema econômico” (AD, p.16).

Estatisticamente é possível confirmar, por um lado, que houve substancial incremento do setor público como agente empresarial e que o capital nacional conseguiu manter suas posições, e, em alguns setores, até expandi-las

(AD, p.45). Este foi o caso do setor de construção civil (com o incremento das obras públicas), comércio varejista e até mesmo alguns setores financeiros.

Por outro lado, houve clara divisão da economia entre as empresas nacionais e estrangeiras, cabendo às últimas, segundo o Autor, o *filet mignon* (AD, p.45) da economia nacional.

De acordo com CARDOSO, um dos grandes méritos do novo governo foi o tratamento que deu ao esquema patrimonialista. Há tempos incrustado na estrutura do Estado e mantido pelo populismo nacionalista, o patrimonialismo obstruía o desenvolvimento industrial e inviabilizava o crescimento econômico. Segundo CARDOSO (DDAL, p. 170-1), essa política foi eliminada pelo Estado empresarial, o que, em si, já foi um grande avanço não só econômico, mas também social.

Naquele período, uma das principais teses do Autor é a de reconhecer o caráter modernizador do novo governo, ao afastar a ideologia e definir uma política com base na racionalidade e na competitividade.

Ele (o governo militar) pôs a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Nesse sentido, modernizou a máquina estatal e lançou as bases para implementação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional. (CD, p.98)

DAVID LEHMANN, em um ensaio sobre o Autor, faz duras críticas ao posicionamento de CARDOSO em face ao governo militar:

(...) Não vêem (CARDOSO, FALETTO e TEOTÔNIO DOS SANTOS) os governos militares que então surgiam com um novo estilo, especialmente no Brasil e na Argentina, como uma mera peça de um jogo de xadrez nas mãos das empresas estrangeiras. (1986, p.33)

Além disso, LEHMANN afirma que os autores citados não percebem que o subdesenvolvimento brasileiro é uma consequência direta das exportações de bens primários e que a nova fase da industrialização nacional nada mais é que um instrumento de manutenção do *status quo* vigente.

CARDOSO, de fato, não compactua com o pensamento de LEHMANN. Em *A construção da democracia*, o Autor deixa claro sua tese de que este não é um processo no qual as empresas multinacionais se utilizam da periferia no sentido de explorar seus recursos naturais, com a consequente deterioração econômica do país mais fraco. O Estado e o empresário brasileiros envolvidos na industrialização também têm ganhos econômicos e capacidade de influenciar no processo decisório.

Convém, portanto, deslindar os interesses em jogo, não atribuir a alguns dos participantes as intenções e os interesses de outros e não esquecer, sobretudo, que no conjunto a política de exportações, o endividamento externo crescente e o tipo de mercado interno que se forma estão estruturados num todo que assenta no sistema produtivo controlado, de forma associada, mas com especialização de funções, pelas multinacionais, pelo Estado e pelo capital local. É na perspectiva global de análise desse tipo de desenvolvimento dependente-associado que se deve encarar cada uma das peças que o compõem. (CD, p.142)

Obviamente, o Autor, com essa afirmação, não procura convencer o leitor da autonomia do governo ou do empresariado brasileiro, mas tenta mostrar que a nova divisão internacional da produção permite ao país obter vantagens relativas “sob o guarda-chuva protetor da associação com as multinacionais de distintos países” (CD, p.142).

Para ele, o golpe militar também traz a vantagem de marcar um período de maior autonomia interna do Estado e de mudança substancial nas relações entre este, a burguesia industrial e o capital externo. O Autor procura

demonstrar que o país vinha, internamente, de um impasse no que tange à hegemonia política, e o militarismo preencheu esse espaço e trouxe uma modernização, ainda que conservadora e autoritária, das relações econômicas internas.

Em 1977, em estudo apresentado em uma conferência em Atlanta sobre o tema da dependência (in ISL, p.95), CARDOSO estabelece, resumidamente, duas possibilidades de desenvolvimento capitalista: a primeira concepção vê no capitalismo dependente a impossibilidade de ampliação do mercado interno, uma vez que gera o desemprego, a exclusão e a superexploração do trabalho. Apresenta tendências à estagnação e à reprodução do subdesenvolvimento.

Baseia-se na idéia de que o capital internacional, uma vez internalizado, se expande e, muito rapidamente, leva seu domínio e interesses a todos os setores da economia nacional, conduzindo, a partir daí, o desenvolvimento dentro dos moldes do capitalismo internacional. Desse grupo, segundo TEOTÔNIO DOS SANTOS (2000, p. 134), fazem parte autores como GUNDER FRANK, RUI MAURO MARINI, CAIO PRADO JÚNIOR e ele próprio.

Nas palavras de PRADO JÚNIOR,

Dentro do programa de industrialização do Brasil, cabem duas alternativas, que vêm a ser as seguintes: ou realizamos a industrialização à custa de nossas próprias forças, ou confiamos a tarefa à iniciativa de empreendimentos imperialistas, e apelamos para os grandes trustes internacionais, abrindo-lhes o campo das atividades do Brasil. Não é possível harmonizar essas duas alternativas. Há quem julgue o contrário, e aceite a iniciativa de empreendimentos estrangeiros como estímulo inicial e ponto de partida de um processo de desenvolvimento em que se engajaria em seguida a iniciativa nacional. É uma ilusão. (1959, p.4)

PRADO JÚNIOR defende a tese de que o imperialismo e as multinacionais foram os maiores responsáveis pelo milagre econômico da década de 1970 e pela evolução do Brasil da condição de subdesenvolvido a país em desenvolvimento. Contudo, esse foi um processo ilusório, uma vez que seu controle estava nas mãos das economias centrais e foi movido de acordo com seus interesses. Conseqüentemente, o crescimento econômico brasileiro estaria sempre condicionado às necessidades das empresas multinacionais e dos países desenvolvidos. “Tornou possível artificialmente disfarçar por três décadas a tendência estrutural do capitalismo à estagnação” (2004, p.348).

A segunda corrente, na qual se insere CARDOSO, defende que a penetração do capital externo tende a acelerar o processo de industrialização e, ao mesmo tempo em que gera desemprego, em determinadas circunstâncias, é possível que, nas fases de expansão da economia, venha a absorver mão-de-obra, assim como ocorre nas economias avançadas.

No caso de CARDOSO, em todo o seu trabalho, há a preocupação de observar que a América Latina não pode ser analisada em seu conjunto. Desta forma, o Autor deixa claro que nem todos os países do subcontinente se encaixarão nesse perfil.

Em 1978, após uma reunião com os membros do CEBRAP – entre eles FH CARDOSO – PAUL SINGER detecta um ponto decisivo de inflexão no pensamento do Sociólogo do nacionalismo para o desenvolvimento-associado:

No período, Fernando Henrique defendia a visão de que o regime militar estava desempenhando um papel progressista em termos sociológicos. A sociedade brasileira estava se tornando mais moderna com instituições civis mais desenvolvidas em sua concepção. A esta altura, todos haviam reconhecido que o Brasil estava crescendo economicamente sob o governo dos militares, mas muitos ainda achavam que os militares estavam reprimindo o

desenvolvimento nacional. Na visão de Singer, este argumento pode ter sido um divisor de águas para Fernando Henrique em sua transição de esquerdista radical para reformador moderado. (GOERTZEL, 2002, p.85-6)

Em resposta às críticas que passa a receber em relação ao seu posicionamento quanto ao desenvolvimento-associado, CARDOSO (ISL) argumenta:

Pobres dialetas que se assustam com a dialética! Porque pensam que os conceitos são verdades imutáveis, essências sempre presentes no vazio da falta de imaginação, não percebem que os conceitos têm movimento, uma história e um alcance teórico limitado. (p.67-8)

O Autor argumenta que houve uma redefinição na forma de dependência. Ocorre que o sistema econômico internacional não é mais aquele que se apresentava até a década de 1950. CARDOSO discorda do

(...) tipo de ideologia que acentua o atraso relativo da região, não leva em consideração, por sua vez, que há de fato um importante processo de industrialização em certos países (Argentina, México, Brasil e numa escala limitada, Chile, Colômbia, Venezuela e Peru) e que neles as relações imperialistas assumem novas formas. (MPB, p.36)

Em conferência proferida em Bogotá em junho de 1979, CARDOSO afirma:

A partir dos anos 50, o contexto internacional mudou. O fato é que o capitalismo oligopólico refez as relações entre Estado e Empresa nas economias centrais. Por outro lado, seja porque as políticas nacional-desenvolvimentistas haviam dado frutos protegendo os mercados locais e incentivando a industrialização, seja porque as grandes empresas internacionais passaram a operar e a competir à escala mundial, começou a processar-se uma nova divisão internacional do trabalho. (ISL, p.10-11)

Ainda em 1979, em um estudo realizado no Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, no México, o Autor reafirma sua posição, quando declara que:

A partir da década de 1950, a competição pelos mercados internos dos países periféricos, bem como a crescente internacionalização e diversificação da produção propiciada pela concorrência entre as grandes empresas oligopólicas, tornaram obsoleta a crença no papel antiindustrializador do capital estrangeiro, pelo menos no caso dos países com importantes mercados internos potenciais. (ISL, p.140)

É importante destacar, entretanto, que, ainda que pareçam a CARDOSO acertadas algumas das políticas adotadas pelo governo militar e que defenda posições coincidentes com aquelas apresentadas pelo Estado, em diferentes oportunidades – sobretudo após o declínio da economia brasileira em função da crise do petróleo – o Autor afirma que a política econômica adotada pelo governo militar não é a solução para o problema brasileiro. O Sociólogo destaca que o problema social não poderia ser solucionado com a política capitalista adotada, aliás, muitas vezes seria, por ela, agravado. Além, evidentemente, da revogação da democracia, para ele, uma caríssima instituição.

(...) não pretendo furtar-me à responsabilidade política de caracterizar como ditatorial o regime e de dizer que valorativamente a ele me oponho e me repugnam suas formas de violência simbolizadas por uma palavra de dura experiência para muitos brasileiros: tortura. (AD, p.18)

No *post-scriptum* de *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, de 1975, o Autor conclui seu trabalho com a proposta de adoção de uma forma socialista de governo para o Brasil.

(...) A pugna efetiva não é entre o corporativismo e a tradição democrática, mas entre o elitismo tecnológico e uma visão do processo de formação da sociedade

industrial de massas que seja capaz de propor o que é popular como sendo o especificamente nacional e que consiga transformar a reivindicação de uma economia mais desenvolvida e de uma sociedade democrática na expressão de dimensões que se articulem no Estado como sinal de vitalidade de forças realmente populares, capazes de buscar formas socialistas para a organização social do futuro. (DDAL, p.226)

Apesar de reconhecer o caráter modernizante da política econômica adotada pelo militarismo logo após o golpe, CARDOSO não acredita na possibilidade de sucesso de tal política em médio prazo. O socialismo ainda é, na visão de CARDOSO, o regime político mais adequado ao Brasil.

No Prefácio à edição americana de *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, publicada em 1978, o Autor afirma:

Não é realista imaginar que o desenvolvimento capitalista resolverá problemas básicos para a maioria da população. Ao fim, o que deve ser discutido como alternativa não é a consolidação do Estado e a realização plena do capitalismo autônomo, mas sim a sua superação. A questão relevante, então é como construir caminhos para o socialismo. (EMSAL, p.30)

O autor parece reconhecer, ademais, que, muito embora tenha havido modernização do processo de industrialização, ganhos econômicos da parcela da população envolvida na produção, expansão do patrimônio estatal e de alguns setores da burguesia industrial nos primeiros anos do regime militar, o capital internacional passou a controlar, de forma cada vez mais acentuada, setores estratégicos da economia brasileira. Em trabalho apresentado em Seminário na Universidade de Yale, em abril de 1971, CARDOSO afirma:

Foi essa revolução limitada de uma economia capitalista dependente que o golpe de 64 veio a facilitar, na medida em que reprimiu as classes trabalhadoras, conteve os salários, ampliou os canais de acumulação, e ao mesmo tempo, pôs de lado – mesmo que o processo não seja definitivo – os empecilhos ideológicos

e organizacionais que dificultavam a definição da política de associação entre o Estado, as empresas nacionais e os trustes internacionais. (CD, p.99)

É importante destacar que, sobretudo a partir de 1974, FHC vê com bastante criticismo o processo de desenvolvimento-associado adotado pelo então governo e passa a, mais constantemente, apontar suas falhas. Falhas estas que, segundo ele, inviabilizam o processo de crescimento industrial brasileiro no longo prazo e acentuam os problemas sociais nacionais.

Haveria uma penetração financeira e tecnológica do centro que estaria limitando o crescimento econômico auto-sustentado da indústria na periferia, modificando as relações internas e transformando o papel do Estado com vista a garantir o financiamento externo da economia brasileira. O problema não estaria, contudo, na internacionalização do mercado em si. Como será visto a seguir, é o conjunto de fenômenos indicadores de debilidade que dificultam a acumulação capitalista na periferia, torna o capital internacional um ator tão importante no âmbito da economia nacional e agrava o processo de dependência.

CARDOSO vai operando com ambigüidades: de um lado, assinala a positividade posta pela internacionalização da economia, cujo enlace propicia uma dinâmica modernizadora para a economia do país, o fortalecimento do mercado interno e a preservação de espaço de manobras tanto ao nível interno quanto externo (...). Do outro, mostra que esse mesmo processo de internacionalização dá-se de forma inconclusa e dependente do capital, uma vez que o setor de bens de capital não se desenvolve plenamente, ficando o seu controle e financiamento nas mãos do capital estrangeiro. (SOBRINHO, 2003, p. 68)

Não caracterizaríamos este posicionamento de CARDOSO como ambíguo. Parece clara sua oposição à forma de desenvolvimento-associado adotada pelas Forças Armadas. CARDOSO defende, todavia, que o problema está no modelo militar, e não na abertura dos mercados *per se*.

Em seus trabalhos, CARDOSO procura se descolar da polêmica que havia acerca da nacionalização e autonomia *versus* internacionalização e perda do controle político sobre a economia. Sua preocupação seria, tomando como pressuposto a “inevitabilidade” da internacionalização da economia, de trabalhar para que fossem estabelecidas condições sociais e políticas tendentes a garantir a continuidade do desenvolvimento dentro de padrões mais aceitáveis de distribuição de renda, com relativa autonomia política e econômica e dentro de preceitos democráticos (DDAL, p.180).

Segundo CARDOSO, o processo de industrialização conduzido de forma relativamente isolacionista, durante o processo de substituição de importações, não foi capaz de conduzir a uma reestruturação do sistema econômico e social que garantisse crescimento, porque as relações políticas e sociais internas e suas alianças externas não continham, em si, elementos que favorecessem uma maior autonomia.

Para o Sociólogo, a raiz do problema não é econômica, mas, política. O problema não está na internacionalização da economia nacional, mas no processo de industrialização adotado pelo então governo, o qual, em última instância, foi determinado pelas alianças políticas internas que, sem um maior fortalecimento, passaram a caudatárias do capital internacional.

### **LIMITES DO MODELO ADOTADO NO BRASIL**

Segundo nosso Autor, o empresariado nacional vai aliar-se ao capital internacional em busca de um maior volume de investimentos e, assim como ele, demanda do Estado brasileiro um razoável grau de estabilidade social e

política. Nesse sentido, vai pleitear por uma ampliação dos canais de acumulação forjada pelo Estado por meio da contenção salarial e drástica desarticulação dos instrumentos de pressão das classes populares.

O Estado militar, com fortes características autoritário-corporativas, atende às demandas do capital com vistas a dar novo impulso à indústria nacional, define um novo caminho do capitalismo no Brasil, estabelece um padrão mais moderno de relações econômicas e um novo regime político, porém, sempre em prejuízo das massas.

Em seu trabalho, *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, CARDOSO e FALETTO detectam, na política militar, a tese de que, em sendo a acumulação de capitais necessária para o desenvolvimento industrial, a redistribuição de renda, naquele momento, seria considerada inviável. O mercado consumidor seria composto apenas pelo próprio produtor e as demandas das outras esferas da sociedade precisariam ser contidas para que houvesse a necessária acumulação de capitais. Em suas palavras:

Para essa forma de desenvolvimento supõe-se o funcionamento de um mercado cujo dinamismo se baseia, principalmente, no incremento das relações entre produtores – entre as próprias empresas – que se constituem nos consumidores (...) para aumentar a capacidade de acumulação desses produtores-consumidores é necessário conter as demandas reivindicatórias das massas (...) A política de redistribuição que ampliaria seu consumo torna-se ineficaz e mesmo, em determinadas condições, perturbadora do desenvolvimento. (DDAL, p.168)

CARDOSO afirma que, dentro do modelo concebido pelo novo governo, o nível de acumulação de capital vai determinar o grau de crescimento da indústria. Seria importante garantir mercado consumidor para a produção nacional e uma parcela da população deveria ser sacrificada em função da necessidade de

acumulação. Para CARDOSO, esta foi uma decisão política do governo brasileiro – da qual, vale destacar, o autor discorda – e não, como defende a esquerda nacionalista, efeito econômico direto e inevitável da atuação do capital internacional no país.

Em geral, em todo o subcontinente, passa a se desenvolver, no âmbito das elites políticas, a tese de que o desenvolvimento capitalista pode dar-se sem a incorporação das massas, ou seja, a inclusão social não seria um pré-requisito para o crescimento econômico.

Viu-se que, nas duras leis da economia, o bem-estar social aparece como um subproduto derivado do campo político, mas não como uma condição necessária para o desenvolvimento. Redescobriu-se a verdade elementar de que o mercado se compõe de consumidores e não de “pessoas”. População e mercado não são sinônimos no vocabulário da realidade econômica. (MPB, p. 40-1)

Nesse sentido, a partir de uma definição política, o processo de desenvolvimento brasileiro será necessariamente baseado em uma sociedade com fortes desequilíbrios econômicos. Dentro deste contexto, uma vez garantida a estabilidade política e a relativa contenção das massas populares, o importante é a manutenção da capacidade do país de acumular capitais, que será viabilizada por meio da distribuição não equilibrada de renda (DDAL, p.160).

(...) é óbvio que o mercado, numa economia capitalista, não é equivalente ao número físico de consumidores, mas à *capacidade de compra* [grifo do autor] dos consumidores e esta, sempre que exista acumulação pode ocorrer. (AD, p.132)

O Estado burocrático-militar desempenhou um papel preponderante na inserção da economia brasileira no mercado mundial ao se

associar ao capital internacional, porém com um alto custo para a sociedade. Segundo o Autor, o governo militar foi a “garantia da internacionalização da economia” (MPB, p.71) e a repressão foi a forma encontrada de contenção da demanda, com vista a viabilizar a acumulação do capital necessário ao desenvolvimento industrial. “A partir desse quadro começou a difundir-se a crença de que existe uma relação estreita entre desenvolvimento econômico e autoritarismo e de que este é condição para aquele” (MPB, p.79).

O governo militar procura legitimar sua política autoritária e de exclusão social com seus êxitos econômicos. Todas as críticas à repressão e à desigualdade social são respondidas com cifras e estatísticas econômicas positivas, na tentativa de demonstrar que o crescimento da economia é uma consequência direta das medidas políticas adotadas.

(...) o “modelo brasileiro” escreva na alegação de que, para a taxa de crescimento, a repressão é necessária a fim de dismantelar as organizações dos trabalhadores e sua capacidade de pressionar por melhores salários. (AD, p.230)

O argumento citado não pode ser elevado à categoria de condição indispensável para o desenvolvimento econômico nacional. CARDOSO acredita que este pensamento se baseia na tese de que a acumulação depende exclusivamente da concorrência por empregos, da tendência a baixos salários e controle dos instrumentos de pressão da sociedade. Não são analisados fatores como a concorrência entre as empresas, que reduz custos e estimula a inovação tecnológica.

Não há como justificar, nos fins da década de 1960 e durante a década de 1970, a necessidade de um governo de cunho autoritário, a não ser pela

sensação de segurança que dá ao empresário que se encontra em sua zona de conforto. A rigidez totalitária não poderia ser considerada condição necessária ao crescimento econômico

Para CARDOSO (AD, p.225-40), toda essa retórica foi utilizada para encobrir a verdadeira fragilidade do processo de desenvolvimento adotado no Brasil: perda da autonomia do Estado e acentuação das desigualdades sociais, além, evidentemente, do rompimento com a democracia, muito provavelmente a característica mais controversa da forma de governo introduzida pelas Forças Armadas e certamente a que mais preocupava o Sociólogo.

A modernização econômica foi, na opinião do Autor, um feito indiscutível do governo militar, entretanto, o processo, em seu conjunto, estava longe do ideal. Além dos aspectos políticos e sociais já mencionados, há também importantes perdas econômicas.

Em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, CARDOSO e FALETTO desenvolvem a idéia segundo a qual a participação do capital internacional forja um processo chamado por eles de *industrialização restritiva*. Isso significa que o processo de industrialização nos países periféricos se realiza incorporando um sistema produtivo destinado à fabricação de bens finais, especialmente de bens de consumo duráveis, excluindo o departamento de bens de capital, que ocorre dentro das economias centrais, tornando incompleto o desenvolvimento pelo ângulo da produção de bens e tecnologia.

(...) a carência de tecnologia própria – tal como este processo é percebido vulgarmente – e a utilização de uma tecnologia importada (capital intensive, com todas as suas conseqüências) indicam apenas que o capitalismo dependente é capenga: não desenvolveu um setor avançado de produção de bens de capital. A acumulação, expansão e realização do capital do setor produtivo requerem

seu complemento dinâmico e delas depende a inserção no capitalismo internacional. (CARDOSO, 1994, p.99)

Além disso, o consumidor de bens duráveis, diferentemente do que ocorre nas economias centrais, está restrito a uma seleta parcela da população, sendo a industrialização, na economia periférica, restritiva também em relação ao consumo.

Para CARDOSO, os problemas que ocorreram em função da industrialização restritiva ficam mais claros a partir de 1974, com a crise do petróleo. A estratégia comercial baseada na exportação de bens manufaturados e importação de bens de capital e insumos industriais financiados com capital externo, por si só, já pode ser considerada como inevitável causa de crise econômica. Portanto, nacionalmente, o que ocorre naquele momento não é um mero reflexo dos problemas internacionais. Há, no Brasil, uma crise interna que pode ser atribuída às distorções relativas ao modelo de desenvolvimento-associado adotado pelo governo brasileiro.

Todavia, mais importante que as conseqüências dos fatores econômicos, para CARDOSO, são aquelas determinadas pelo rompimento com a democracia (AD). No âmbito da ordem interna, implantou-se no Brasil a partir de 1964, uma política que esteve baseada em atos de repressão, reinterpretação das leis até culminar com os Atos Institucionais, características claras de um regime fortemente autoritário.

O autoritarismo adotado pelos militares permitiu uma reorganização do aparelho do Estado, liquidou com o sistema partidário e desmobilizou a população, incorporou as Forças Armadas ao processo político, assim como grupos representantes de setores monopólicos da economia nacional.

As modificações em tela teriam contribuído para, economicamente, se chegar ao que ficou conhecido como “milagre econômico”, mas, socialmente, aprofundaram o nível de concentração de renda e desigualdade social.

Não existe mobilização social e política; os grupos e as classes sociais explorados estão vivendo momentos de apatia; o empresariado continua eufórico com o crescimento do PNB (e mais concretamente, com o aumento de seus ativos); a classe média ascendente vê cifrões à sua frente, etc., etc. (p.229)

Esta parece ser para nosso Autor a mais grave conseqüência do autoritarismo no Brasil: o fato de as decisões políticas importantes serem todas tomadas dentro dos gabinetes e conduzidas pela burocracia estatal, conforme CARDOSO, criou uma população despolitizada e apática, que não se apresenta minimamente interessada em participar dos desígnios da nação, ou mesmo em reivindicar inovações que lhe trouxessem vantagens pessoais. Essa apatia generalizada é transportada para o setor industrial, onde impera a ordem para os trabalhadores, abundância para a elite e nenhum interesse pela inovação criativa.

É um exagero supor, entretanto, que existem razões de ordem internacional, interesses de segurança nacional ou razões privadas (como necessidade da acumulação e do crescimento) em função dos quais o Estado deve impedir as transformações políticas necessárias. Existem, isto sim, imperativos do estilo degradado da *real-politik*, estratégias de vôo curto de grupos que, enraizadas no aparelho de governo, fazem passar por razões de Estado a defesa do imobilismo político que beneficia o *status-quo* e especialmente as posições pessoais de poder. (p.237)

Segundo o Autor, seria importante que as elites e grupos de oposição entendessem que a democratização não significava a extinção dos conflitos e uma ordem homogênea e pacífica. Ela significa praticamente o oposto disto, isto é, a democracia parte da diversidade, heterogeneidade e busca formas

de convivência que estejam pautadas na tolerância e legitimação de conflitos. Sua origem está no “(...) reconhecimento da necessidade e da legitimidade da divergência – enquanto isto não for entendido, os riscos dos totalitarismos estarão presentes” (p.237).

O trabalho em questão de CARDOSO aponta para a necessidade do estabelecimento de um regime que restituísse às massas a liberdade de expressão e autonomia, de modo a viabilizar uma maior mobilização da sociedade e garantir que os resultados do progresso econômico durante o período de prosperidade do *milagre* fossem mais democraticamente distribuídos.

(...) as relações entre o crescimento econômico e a distribuição de seus frutos, para evoluir em forma positiva para a maioria, depende da existência de canais de pressão política que permitam a expressão dos interesses dos menos favorecidos. A inexistência deles limitará fortemente a integração social real e condenará a sociedade brasileira a viver a espécie de simulacro de “sociedade opulenta de consumo”, baseada mais numa expectativa alimentada pelos meios de comunicação de massa e no exclusivismo do consumo conspícuo dos grupos de altas rendas do que por um genuíno processo de melhoria das condições de vida da maioria da população (p.85).

A política de desenvolvimento engendrada pelas forças armadas forja, de acordo com as previsões de CARDOSO, uma industrialização restritiva, altos níveis de concentração de renda e, sobretudo, o declínio da autonomia das empresas nacionais e do Estado ante o grande capital internacional.

O prognóstico do Sociólogo é de que, no Brasil, o crescimento, dentro dos parâmetros adotados pelas Forças Armadas, se daria por meio de “ilhas de desenvolvimento num contexto de pobreza” (NSED, 1973, p.40). O país garantiria, por meio da associação ao capital externo, crescimento econômico e modernização, mas esse tipo de política não vai ser capaz de assegurar o correspondente progresso social da população nacional, que só poderia ocorrer por meio de

políticas governamentais implementadas exclusivamente com esse fim ou com uma completa mudança de paradigma com relação à forma de conduzir o processo de desenvolvimento. "Permanente é o caráter cíclico da acumulação capitalista e a tendência à concentração da renda, cujos efeitos se acentuam quando o Estado não promove políticas compensatórias" (AD, p. 30).

Além do aspecto do autoritarismo e da concentração de renda, houve também um grave erro no que respeita à política industrial do então governo, que trouxe como conseqüência, a crise econômica e de identidade nacional que se presenciou no Brasil a partir de meados dos anos 1970.

CARDOSO explica que o regime militar, durante o que foi chamado de período do *boom* econômico, vale dizer, entre 1969 e 1974, não soube aproveitar o favorável ambiente econômico internacional para tornar a indústria brasileira mais competitiva. Não houve, por parte do Estado ou da iniciativa privada, a preocupação, à medida que o parque industrial nacional fosse ganhando robustez, de incrementar o investimento na indústria de base ou no setor tecnológico, de modo que a indústria brasileira perpetua sua incapacidade de autonomia. O modelo de desenvolvimento adotado pelo governo forjou uma industrialização incompleta do ponto de vista de insumos, máquinas e equipamentos para a indústria.

No grande desenvolvimento capitalista clássico (...), ninguém vai fazer automóvel sem antes ter resolvido os processos através dos quais você pode produzir certas ligas de aço. Agora, nos países de desenvolvimento dependente se dá o oposto. Você começa pelo automóvel, pela televisão em cores, pelo transistor, sem ter dominado esse processo. (Entrevista, 1979, p.54)

Para CARDOSO, o grande problema que se configura na política considerada é o fato de que, para importar equipamentos, o país precisaria de

disponibilidade de divisas e só teria essa disponibilidade exportando ou adquirindo mais empréstimos externos. Desta feita, o país adota um modelo de desenvolvimento dependente que demandará, para sua manutenção, do aprofundamento do nível de endividamento externo e incremento das exportações, independentemente do fato de possuir amplo mercado consumidor interno.

Nesse sentido, ao final do ano de 1969, o governo adota benefícios fiscais com vistas a acelerar as exportações e, no ano seguinte, busca financiamento externo para garantir maior crédito ao consumidor. Tal política de financiamento do desenvolvimento nacional tem como consequência direta o aumento exponencial da dependência financeira em relação ao centro. “Ou você pára de crescer ou aumenta a dívida externa, para poder continuar nessa ciranda louca de desenvolvimento importado” (Entrevista, 1979, p.54).

Nesse momento, as exportações tornam-se vitais para obter recursos em moedas fortes com o propósito de financiar a importação de insumos, bens de capital, tecnologia de ponta, além da amortização do serviço da dívida. A exportação transformava-se em uma necessidade econômica do país. “A expansão das exportações é um indicador do grau e do tipo de relações entre desenvolvimento e dependência que caracteriza o estilo de crescimento econômico baseado na internacionalização do mercado” (AD, p.54).

Para agravar ainda mais o quadro, verifica-se, no momento da crise do petróleo, um forte incremento da deterioração dos termos de intercâmbio de bens de consumo e *comodities* comparativamente a bens de capital e insumos industriais.

Ocorre que as condições de financiamento externo eram tão favoráveis que permitiram que o Estado adotasse uma política de desenvolvimento-associado sem a devida preocupação com uma reconversão do modelo industrial, no momento em que a indústria nacional já estava preparada para, ela própria, produzir os bens de capital e insumos utilizados na produção nacional.

Em conseqüência disso, quando os dólares desaparecem do mercado e a dívida externa chega a um patamar acima de todas as expectativas do governo, o Brasil não tem alternativa senão aceitar a ingerência dos países centrais em nossa economia e, mais grave ainda, nas decisões de política econômica, que passaram a ser tomadas fora da esfera do interesse nacional, muitas vezes até em oposição a este. O capital internacional passou a exercer o controle sobre setores chave da economia e o padrão de desenvolvimento passa a dar-se dentro da lógica do capital monopolista internacional.

Diante de tudo isto só a ingenuidade somada à ignorância – ou à má fé alicerçada em interesses – pode levar quem quer que seja a acreditar que o governo Geisel enfrenta uma situação que, longe de ser definida pela conjuntura econômica internacional e pela forma de desenvolvimento dependente-associado e que deriva de planos que visam a fortalecer a autonomia do Estado na redefinição dos rumos da política econômica brasileira. (*Est. CEBRAP*, 1976, p.9)

O Brasil passa a ter, após a crise do petróleo e com o agravamento da deterioração dos termos de troca, dificuldade em gerar renda suficiente para cobrir suas necessidades de importação, especialmente com a dramática redução da oferta de crédito, a retração do mercado mundial e o conseqüente aumento dos preços de bens de capital.

Como resultado desse processo, assiste-se a um agravamento do déficit da balança comercial e a um aumento exponencial da dívida externa, que

praticamente triplicou entre os anos de 1971 e 1974, devido à alta dos juros, fretes e *royalties*, além do peso que teve a escalada da inflação, já outro sintoma do processo de dependência financeira e tecnológica.

A taxa de câmbio, as reservas, as dívidas externas, as crises mundiais e a distância entre o Estado nacional e os centros de decisão do mercado internacional recolocar-se-ão como problemas de primeira linha na discussão sobre o modelo de desenvolvimento industrial-exportador, mas dependente. (CARDOSO, 1994, p.142)

De acordo com CARDOSO, o aprofundamento das relações de dependência e maior ingerência estrangeira em decisões econômicas brasileiras foram conseqüência, além da forma incompleta que se deu a industrialização nacional, da ampliação da necessidade de operações de remessa de lucros e da crescente demanda por internalização do conhecimento tecnológico.

O desenvolvimento associado ao capital externo adotado no Brasil, apesar de promover, de fato, um aquecimento da economia, forjou o estreitamento dos laços de dependência e subordinação aos países centrais e a marginalização de inúmeros setores da população.

Os militares compraram esse modelo sem saber o que compravam, ao invés de ver que eles podiam fazer um outro tipo de política, que realmente servisse à nação. (Entrevista, 1979, p.56)

É importante destacar que as críticas de CARDOSO ao governo militar se acentuam sobremaneira a partir da crise do petróleo. As análises de caráter, de certa forma, até condescendente, nos primeiros anos da década de 1960, são substituídas pela crítica sistemática à forma de desenvolvimento adotada durante a ditadura, até culminarem com a dura oposição política verificada nos anos 1980.

Entretanto, apesar da sistemática e contundente oposição de CARDOSO ao governo militar, o Autor admite que a internacionalização da economia mundial torna praticamente inviável a possibilidade da adoção de uma política de desenvolvimento industrial nacional voltada para o mercado interno, nesse sentido, apresenta uma relativa concordância com a política adotada pelas Forças Armadas. Contudo, para o Autor, o desenvolvimento pode ser atingido prescindindo da exclusão social e autoritarismo e garantindo um relativo nível de autonomia política.

### **O MODELO ALTERNATIVO DE FHC**

O Autor não, propriamente, sistematizou um modelo que substituísse o autoritarismo-burocrático do governo militar. Contudo, estudando detidamente seu trabalho, foi possível observar um sem número de fragmentos que, reunidos, viabilizaram a construção do perfil de uma política que, sem renunciar à internacionalização do mercado, viabilizasse, em sua opinião, o desenvolvimento nacional de modo sustentado.

É importante salientar que CARDOSO (DDAL, p.164-6), muito embora veja o isolacionismo como uma não opção, é um enfático crítico do regime capitalista introduzido pelas economias centrais. O Autor deixa claro, em diversas oportunidades, que o fato de conseguir detectar algumas vantagens na internacionalização da economia não faz dele um defensor do capitalismo. Muito pelo contrário, CARDOSO postula a viabilidade da conciliação entre Estado com perfil socialista e a abertura de mercado, autonomia política e, sobretudo, democracia.

## **AUTONOMIA *VERSUS* DEPENDÊNCIA**

Uma relativa dependência econômica, em função da internacionalização do mercado interno, é inevitável. Todavia, CARDOSO (DDAL, p.166) afirma que a dependência política poderia ser atenuada dependendo do tamanho do mercado consumidor e da capacidade do parque industrial a partir do período anterior à abertura econômica.

Naquele momento, pensar em autonomia política em um modelo de desenvolvimento-associado parecia uma incongruência. Para a grande maioria da intelectualidade brasileira, o desenvolvimento-associado trazia, em seu bojo, a perda de autonomia e seria, necessariamente, um fator de empobrecimento da população na economia periférica.

No que se refere ao processo de dependência política do Brasil em relação ao centro, CARDOSO procurou demonstrar, especialmente em sua obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, que o grau de dependência dos países periféricos é resultado dos embates sociais e políticos internos. É desse jogo de forças que surgem as alianças internas e externas e a possibilidade de desenvolvimento econômico associado ao capital externo com relativa autonomia política: “As regras do jogo que o Mercado constitui não serão mais que o resultado do processo de oposições, alianças, conciliações e conflitos entre os diversos grupos” (PDSD, p.59).

CARDOSO centra toda a sua análise no embate de forças sociais. Para o Sociólogo, o desenvolvimento econômico ocorre como consequência direta das correlações internas de força, alianças e lutas entre classes e grupos sociais e sua interação com o sistema internacional. O Autor substitui, para explicar o

processo do desenvolvimento nacional, a ferramenta econômica, muito utilizada naquele período, por uma análise eminentemente sociológica, baseada na dinâmica estabelecida pela luta interna de forças. Os conflitos políticos e sociais são vistos por ele como catalisadores do desenvolvimento econômico.

Na medida em que o desenvolvimento econômico é um processo social, os movimentos sociais, enquanto fatores sociais totais constituem o ponto de interseção a partir do qual se desvenda a natureza e o sentido do processo de desenvolvimento. (EIDE, p.194)

Dessa forma, para se explicar de maneira precisa o processo de desenvolvimento industrial que vinha tomando forma naquele período, seria preciso se desvincular das interpretações com base no mecanismo de forças econômicas e trabalhar com a idéia de uma análise que ressalte as forças sociais e sua natureza.

Sem referência aos interesses sociais, aos objetivos e às decisões transformadas em ação de grupos antagônicos (dentro e fora do Brasil), a análise acaba por retirar da história o nervo político, dando por suposto pacificamente o que não é verdadeiro: que a civilização industrial destrói a oposição dos interesses de classe e o choque entre as nações. (EIDE, p.85)

Evidentemente, as pressões externas tendem a modificar as relações internas. A internalização das multinacionais altera as relações de classe no interior dos países periféricos e essas, novamente, aquelas com o exterior, sendo este um processo extremamente complexo e dinâmico. Mas, para CARDOSO, as raízes da questão estão na estrutura social interna e não no interesse ou comportamento do capital externo.

Em *A democracia necessária*, CARDOSO explica que “a análise dialética desse processo complexo inclui a formulação de conceitos vinculada ao esforço de explicar como os processos internos e externos de dominação política relacionam-se entre si” (p.85). O Autor procura demonstrar que não se pode pensar

que as considerações sobre os fatos externos ou a dominação estrangeira são suficientes para explicar a dinâmica das sociedades.

Não vemos a dependência e o imperialismo como os lados externo e interno de uma mesma moeda, com os aspectos internos reduzidos a condição de epifenômenos. (p.21)

Em contrapartida, o processo de internacionalização do mercado pode forjar uma reinversão produtiva de empresas estrangeiras na América Latina e ampliação do mercado consumidor nos países periféricos, ambos fatores importantes para se desenvolver uma tendência à redução da saída de excedentes do país e, por conseguinte, viabilizar o incremento da autonomia política nacional.

Dentro do processo de internacionalização do mercado, nosso Autor afirma que há formas de se garantir uma relativa autonomia política simultaneamente ao desenvolvimento nacional. A possibilidade de autonomia está diretamente relacionada ao grau de desenvolvimento que a economia alcançou na fase que antecede à internacionalização do mercado e, principalmente, à vontade política de redirecionamento da economia nesse sentido.

No caso brasileiro, o Autor acredita que o Estado tem uma importante participação na formação econômica do país e condições de garantir instrumentos políticos como resposta às pressões do mercado externo e, desta forma, de ampliar sua autonomia nas decisões econômicas internas ante o interesse do capital externo. É um processo que demanda uma complexa negociação com o capital externo, mas, dentro dos paradigmas brasileiros naquele momento histórico, perfeitamente factível.

É importante salientar que sem uma reforma da estrutura produtiva nacional, com importantes inversões no setor de bens de capital e tecnologia, além

de investimentos sociais, sobretudo, nos setores de educação e defesa do nível de emprego, nada disso se sustentaria. Segundo FH CARDOSO, só se garante autonomia política com um mínimo de autonomia econômica, que não será possível caso o governo mantenha o parque industrial voltado para bens de consumo e acumulação de capital por meio da política de exclusão social.

O processo de reconversão da indústria, vale dizer, de deslocamento do investimento do setor de bens de produção para a produção de matérias-primas industriais, não veio no momento em que os ventos sopravam a favor, o fato contribuiu em grande medida para a crise econômica enfrentada em fins da década de 1970 e a conseqüente perda de autonomia econômica e política que se vê desde então.

Segundo CARDOSO e FALETTO (DDAL), a política de exclusão social adotada na região também se apresenta como um importante fator no sentido de inviabilizar a perspectiva de um desenvolvimento autônomo. Não foi a inserção do país no mercado internacional que impossibilitou a autonomia, mas a forma com que ela foi feita e, posteriormente, as políticas adotadas para sua manutenção (p.166).

CARDOSO admite, entretanto, a complexidade do problema e entende que não há, no âmbito do modelo de desenvolvimento-associado, possibilidade para uma completa autonomia nacional. CARDOSO (DDAL, p.167) afirma que, uma vez inserido no mercado internacional, o Brasil deverá seguir as regras do mercado sem muita latitude de adequação aos interesses nacionais, situação em que alguns processos econômicos e regras comerciais internacionais fogem ao controle nacional. Em suma, a dependência é intrínseca à internacionalização do mercado interno. Contudo, o Estado pode se utilizar de uma

série de instrumentos em resposta às pressões externas, de modo a resguardar uma parcela da autonomia política nacional.

Os mecanismos de controle da economia nacional escapam parcialmente do âmbito interno na medida em que certas normas universais do funcionamento de um sistema produtivo moderno, impostas pelo mercado universal, não permitem alternativas: a unificação dos sistemas produtivos leva à padronização dos mercados e a seu ordenamento supranacional. (p.167)

### **DISTRIBUIÇÃO EQÜITATIVA DE RENDA *VERSUS* EXCLUSÃO SOCIAL**

Com relação ao desequilíbrio na distribuição de renda, assim como no caso da autonomia, o Autor não acredita estar diretamente relacionado ao processo de associação ao capital externo. CARDOSO (MPB) evidencia que essa foi uma decisão política, não econômica.

O Estado adotou a retórica de que sem sacrifício da população, não haveria crescimento econômico. Não obstante, o processo de desenvolvimento industrial brasileiro não se deu exclusivamente por meio da acumulação gerada pela exclusão social; ele se deu também pela concorrência entre capitais, necessidade da utilização de tecnologia e taxa de lucro.

Esse sistema pode continuar expandindo-se dentro do círculo de giz do chamado modelo de crescimento concentrador de rendas, que requer um mercado restrito. (...) O modelo de desenvolvimento restritivo, utilizando tecnologia relativamente desenvolvida, cria riqueza sem expandir na mesma proporção o número de empregos. O crescimento da população dá-se em descompasso com o aumento das fontes de trabalho. (MPB, p.41)

Segundo CARDOSO, não é possível haver crescimento e desenvolvimento sem acumulação, no entanto esta pode contar com a participação

do setor privado e do setor público, não se baseando necessariamente na miséria da massa da população.

Em sociedades capitalistas, a acumulação tende a ser feita de modo a preservar o capital do setor empresarial e de camadas com alto poder de consumo. Em economias socialistas, entretanto, normalmente, procura-se taxar as diversas classes sociais de forma ampla e equânime de modo a gerar capital para reinversão nas empresas estatais. Na América Latina, ocorreu uma tendência à acumulação via exclusão social. Ou seja, o processo de distribuição desigual de renda não é a única via de acumulação nacional de capital.

Como foi assinalado, no Brasil, essa foi uma decisão política. Os grandes grupos internacionais, na visão de CARDOSO (DDAL, p.164), não têm, em sua relação com a economia brasileira, um caráter puramente exploratório. Parte do lucro das empresas é reinvestida internamente e esse montante pode variar dependendo do que for negociado pelo governo federal.

Além disso, o Estado também poderia desempenhar um importante papel no processo de acumulação. Os empreendimentos estatais ganharam magnitude e importância nesse período. Enquanto, na década anterior, as inversões estatais vinham quase exclusivamente de taxas e impostos, no período militar, o Estado passa a ter participação em grandes empreendimentos na área de petroquímica, mineração e siderurgia (SOBRINHO, 2003, p.66).

Essas inversões, somadas à contribuição dos grandes grupos internacionais, poderiam assegurar o capital necessário ao desenvolvimento industrial, sem que houvesse, necessariamente, exclusão social e todo o processo negativo que ela desencadeou no país.

Existem regimes que se apresentam como favoráveis a um desenvolvimento para a maioria e que, para isso, favorecem estratégias de acumulação por intermédio de empresas públicas, embora não implementem necessariamente formas socialistas de organização econômica e política e sustentam a possibilidade de um desenvolvimento compatível com um perfil de distribuição de renda mais eqüitativo. (MPB, p.18)

Nesse sentido, a dependência externa e a distribuição não eqüitativa de renda não são, na opinião de FH CARDOSO, irremediáveis conseqüências do sistema capitalista ou mesmo da internacionalização do mercado interno. O sistema de alianças se forma a partir da economia nacional e, no caso brasileiro, houve decisões políticas internas que levaram a economia nessa direção. Para CARDOSO (DDAL, p.166-7), é importante determinar a raiz do problema, e, em sua opinião, ela não está no capital externo, mas no jogo de interesses da sociedade.

### **DEMOCRACIA *VERSUS* AUTORITARISMO**

No que diz respeito ao autoritarismo, CARDOSO (MPB, p.19-30) defende que não necessariamente um Estado que promova o desenvolvimento associado ao capital externo tende a adquirir a forma de um regime autoritário. A opção por um desenvolvimento dependente-associado independe da forma de governo adotada no país.

O Autor explica que, durante o governo militar, foi difundida a idéia de que não seria possível haver crescimento acelerado na América Latina com liberdade e participação popular. Houve, para essa tese, uma dupla fundamentação: em primeiro lugar, a retórica de que o autoritarismo seria imprescindível para conter a demanda das massas e garantir a acumulação de capitais e o conseqüente

desenvolvimento industrial. Esta afirmação só é verdadeira na medida em que se pensa em acumulação a partir da exclusão social, tese não compartilhada pelo Sociólogo.

O segundo argumento vem da proposição teórica do “inimigo externo” (MPB, p.26), da idéia de evitar uma ação guerrilheira ou terrorista de viés comunista no Brasil. A necessidade de repressão passa a ser transmitida e aceita transitoriamente pela sociedade brasileira com vista a inviabilizar a possibilidade de uma ação revolucionária de esquerda no país.

CARDOSO percebe o argumento em tela como uma tentativa do governo de justificar um regime que favoreceria as forças internas que se instalaram na cúpula do poder, e não como uma necessidade de manter os padrões de convivência internacional, de evitar confronto com as economias ocidentais capitalistas.

Ocorre que as elites, contrariando o bom senso elementar, acatam a adoção de medidas que menosprezam a importância das massas para o desenvolvimento do país. Nesse sentido, as estruturas de decisão se tornam cada vez mais rígidas e limitadas a um seleto grupo da elite burocrática, e o acesso da população em geral a informações que possam levar à contestação do modelo de desenvolvimento adotado é drasticamente reduzido, o que diminui, também, a capacidade criadora nacional, desenvolve uma profunda apatia na população e divorcia as massas, a elite cultural e a elite política.

Para nosso Autor, a possibilidade de ver instalada a democracia no país não está relacionada à adoção de uma política de desenvolvimento associado. O grau de autoritarismo do governo vai depender, em última análise, da capacidade

política de seus líderes na imposição de seus interesses, independentemente do sistema ser ou não capitalista, ou de haver ou não inserção internacional.

Em *O modelo político brasileiro e outros ensaios*, CARDOSO argumenta que, caso uma forma totalitária de governo fosse, de fato, imprescindível a partir do modelo de desenvolvimento-associado, não teríamos, dentro mesmo das fronteiras do subcontinente, a diversidade de modelos que encontrávamos naquele momento histórico, os quais vão desde a democracia representativa adotada na Venezuela, Uruguai e Colômbia, com a manutenção do jogo partidário, representação de interesses e algumas liberdades públicas, até o regime civil-autoritário no México e burocrático-autoritário das Forças Armadas no Brasil.

Na opinião de CARDOSO, são as situações conjunturais internas que determinam o regime político de dado país. No caso da América Latina, o militarismo foi precedido por amplos movimentos de esquerda que ameaçavam a ordem estabelecida. Mas, dependendo dos embates políticos e das relações sociais internas, o autoritarismo pode não conseguir se estabelecer, de modo que não se pode considerar a democracia uma não-possibilidade quando, economicamente, o país passa por um processo de desenvolvimento-associado, ou como condição para garantir a acumulação e controle da força de trabalho, ou mesmo para evitar uma contra-revolução com tendências de esquerda.

O autor [CARDOSO] procura demonstrar que não existe relação causal entre regime político e políticas econômicas adotadas. Se é certo que os regimes autoritários, controlados por militares, facilitaram a penetração dos interesses estrangeiros, isso não significa que os regimes democráticos os tenham barrado. (...) Por outro lado, mesmo que estes facilitem essa internacionalização, não quer dizer que não haja um espaço a partir do qual se possam operar interesses distintos das multinacionais e dos interesses privados, como as aspirações dos militares e dos empresários públicos no Brasil atestam. (SOBRINHO, 2003, p.89)

O autoritarismo burocrático é politicamente lucrativo para burocratas civis e militares e empresários locais, que se organizam a fim de controlar, conjuntamente, o setor estatal e o aparelho produtivo. Nesse sentido, a instalação do regime autoritário estava baseada muito mais nos interesses econômicos das burocracias nacionais e do empresariado local que naqueles das corporações multinacionais. Segundo CARDOSO (MPB, 1977, p.20) “A experiência histórica já demonstrou que, dentro de limites, a democracia e o totalitarismo se adaptam tanto ao capitalismo quanto ao socialismo”.

O princípio mais destacado de todo o trabalho do Sociólogo é a tese de que a história se constrói por meio do *princípio articulador*, ou seja, as articulações entre as diversas forças internas. Para CARDOSO, a possibilidade da adoção de um regime democrático em um país depende da força de seus líderes em defender seus ideais de liberdade e da capacidade da sociedade em se organizar em torno de seus próprios interesses.

É importante destacar, finalmente, que, como um intelectual de esquerda, CARDOSO se posiciona radicalmente contra o autoritarismo militar, a exclusão social e a concentração de renda. Entretanto, suas posições não têm caráter revolucionário, o Sociólogo não apóia o enfrentamento por meio da força, não compartilha do pensamento da oposição mais radical ao governo militar, que percebe a ação revolucionária como único caminho na direção do rompimento com o totalitarismo das forças armadas.

O Autor defende a retomada da democracia de forma institucional. Sua tese está apoiada na reeducação das massas com vista a criar forças internas de pressão para reivindicar melhores salários, assim como maior grau de liberdade.

Um dos mitos mais daninhos da atualidade é a idéia de que bem-estar social e crescimento econômico são, em qualquer regime, incompatíveis com a participação popular, livre informação e direitos civis. (MPB, p.3)

CARDOSO destaca, também, a importância da participação dos “intelectuais orgânicos” da oposição, na medida em que podem discutir as práticas políticas, não teoricamente, mas para buscar uma ação, em acordo com as diferentes forças sociais e políticas, e que conduza efetivamente à democracia.

LEHMANN (1986), em seu artigo sobre o Autor, reafirma que CARDOSO pretendeu resgatar a democracia por meio da informação às populações carentes e articulação política com as diversas camadas da sociedade, rechaçando qualquer possibilidade de ação revolucionária. Para CARDOSO (MPB), é possível buscar a democracia utilizando-se dos instrumentos de pressão social, no âmbito do próprio jogo de poder existente no Brasil.

Em poucas palavras: é preciso ir tecendo os fios da sociedade civil de tal forma que ela possa expressar-se na ordem política da Nação. Este processo impõe uma ampla revisão de valores, e exige que as várias nuances do espectro político brasileiro, de um lado a outro, assumam a contemporaneidade da via cotidiana atual. (AD, p.239)

### **INTERNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO *VERSUS* ISOLACIONISMO**

CARDOSO, na Introdução de sua obra *As idéias e seu lugar* (1980), afirma não ser o capital externo o grande vilão da história e defende que as economias latino-americanas deveriam repensar seu modelo de desenvolvimento e de inserção no mercado internacional uma vez que as relações com o centro vinham se modificando, assim como a possibilidade de integração ao sistema mundial. “A linha de separação entre o mercado interno e o externo se redefiniria: o

imperialismo, que fora obstáculo à industrialização da periferia, passava a ser mola propulsora de *um certo tipo* de desenvolvimento industrial” (p. 12).

De acordo com o autor, é possível haver transferência de capital para o centro em forma de lucros e juros e, ao mesmo tempo, devido ao aumento de produtividade da indústria, haver também crescimento econômico e aumento no padrão de vida na periferia. CARDOSO (ISL, p.11) é incisivo em defender a possibilidade de haver dependência e desenvolvimento simultaneamente.

A proposição teórica em tela é um importante princípio do trabalho de CARDOSO e se destaca por desalinhá-lo completamente do perfil do pensamento predominante na esquerda acadêmica, da qual o autor era parte integrante.

Não faltaram análises apressadas para mostrar que havia uma tendência à estagnação econômica da periferia graças à estreiteza dos mercados. Mas a linha predominante nas análises academicamente sólidas foi outra. Ela tende a mostrar que a dependência e desenvolvimento capitalista podem marchar paralelos (ISL, p.12)

O Autor desenvolve uma nova idéia, baseada no desenvolvimento dependente, contrária àquela da esquerda latino-americana que acreditava na impossibilidade de desenvolvimento capitalista na periferia, que, em sua opinião, “é uma espécie de reminiscência da ideologia naridnik [dos populistas russos] que tem muitos adeptos” (CD, p.112).

O trabalho do Sociólogo, principalmente a partir de meados da década de 1960, não condena o modelo do desenvolvimento-associado *per se*, uma vez que ele trouxe poupança externa e gerou o aquecimento da economia. Tal aquecimento veio por meio do incremento do mercado para bens de consumo da camada da população ligada à produção das multinacionais e via criação de um mercado para bens intermediários, dentro das próprias unidades produtoras. Isso

sem mencionar o efeito multiplicador gerado em função do crescimento do parque industrial nacional.

Além disso, os capitais externos, associados ao capital nacional, tendem a realizar investimentos que podem se tornar importantes para o estabelecimento de maior complexidade na estrutura produtiva, a qual seria prejudicada sem a participação internacional.

O Autor explica que, à medida que avança o processo de desenvolvimento capitalista, tende a haver uma maior conservação e aprofundamento, no mercado doméstico, do capital externo na forma financeira e tecnológica e maior possibilidade de realização interna da mais-valia (PDSD, p.112).

CARDOSO e FALETTO afirmam que, no Brasil,

(...) enquanto as decisões de investimento dependem, ainda que parcialmente, do exterior, o consumo é interno. Inclusive, nos casos mais típicos, manifesta-se uma forte tendência ao reinvestimento local, o que, em certo sentido, solidariza os investimentos industriais estrangeiros com a expansão econômica no mercado interno. (DDAL, p.164)

Segundo CARDOSO (AISL, p.10), há, entre a economia local e os grupos internacionais, interesses conciliáveis. Um sistema de alianças poderia impulsionar a economia local, ao invés de provocar a estagnação defendida por setores nacionalistas. A periferia poderia fazer do investimento internacional um importante aliado na alavancagem de sua economia, tendo como alvo, não só o mercado nacional, mas também visando à exportação.

Se não quiserem (os setores nacionalistas) limitar-se a sustentar uma ideologia que não aponta caminhos práticos para sua implementação, eles serão obrigados a redefinir radicalmente o conteúdo do nacionalismo, ao ponto de não

ser possível compreender a luz do vocabulário político anterior a 1964 o que se entende hoje por nacionalismo. (MPB, p.70)

O Autor reconhece que o modelo de desenvolvimento-associado cria pesados custos para a economia periférica, entretanto estes custos podem ser minimizados e o benefício maximizado, dependendo das alianças políticas que serão feitas interna e externamente.

Na visão do Autor, o governo militar poderia ter sido mais intransigente em suas negociações junto ao capital externo. Ele acredita que a complexidade da economia brasileira e o tamanho do mercado consumidor nacional creditavam ao governo federal um poder que ele não soube utilizar.

---

## **CAPÍTULO II**

## GLOBALIZAÇÃO

“Nos anos 60, escrevi esse livro sobre dependência que é o oposto do que dizem hoje que eu teria escrito. Ou seja, era uma tentativa de dizer coisas semelhantes ao que digo hoje sobre a globalização.”

(FERNANDO HENRIQUE CARDOSO)<sup>13</sup>

O Sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, um dos maiores expoentes da escola dependentista, transforma-se em acusado por seus pares e pela mídia de assumir uma postura neoliberal. O que houve nesse ínterim? As modificações observadas em seu discurso foram apenas um aggiornamento ou de fato houve uma mudança de paradigma na estrutura de pensamento de CARDOSO?

Com o objetivo de responder a essa pergunta, faremos um paralelo à teoria cardosina no que respeita à internacionalização dos mercados e sua visão do processo de globalização atual.

Antes, porém, de entrarmos na investigação em foco, será feita uma breve reflexão teórica a respeito das mais importantes linhas de pensamento do fenômeno do globalismo com vistas a verificar onde se posiciona nosso Autor dentro de toda essa amálgama que envolve um sem número de diferentes autores e posicionamentos. Como muito bem define SUSAN STRANGE,

[globalization is] a term used by a lot of woolly thinkers who lump together all sorts of superficially converging trends in popular tastes for food and drink, clothes, music, sports and entertainment with underlying changes in the provision of financial services and the directions of scientific research, and call it all globalization without trying to distinguish what is important from what is trivial, either in causes or in consequences. (apud, BERNAL-MEZZA, 1995, p.293)

## Breve Abordagem Teórica

O processo de globalização tem suas raízes em importantes transformações que ocorreram no planeta a partir do fim do século XX. Essas transformações foram sumarizadas por diversos estudiosos do tema, basicamente, em quatro setores:

- Tecnológico, sobretudo no campo eletroeletrônico e da biotecnologia. Estes avanços envolvem as áreas de microcomputadores, telecomunicações e engenharia, especialmente no que se refere à transmissão de dados. (ARRIGHI, 1994; WALLERSTEIN, 2002).
- Nova arquitetura do fluxo de capitais. A livre movimentação de capitais forja um sistema financeiro mundial privado e sem regulamentação, operando 24 horas por dia, sete dias por semana. Nesse sistema financeiro mundializado, circula uma riqueza, presumidamente, da ordem de três trilhões de dólares diários (ARRIGHI, 1994).
- Trabalho, no sentido da diminuição na quantidade de postos de trabalho e de qualificação da mão-de-obra. Além disso, cresce o número de funcionários com regime de trabalho especial, como terceirização e subcontratação. Observa-se, ademais, a

---

<sup>13</sup>CARDOSO, FH & SOARES, M., 1998, p.49.

exclusão de jovens e idosos. O desemprego estrutural somado ao trabalho precário atinge no mundo todo cerca de um bilhão de pessoas, vale dizer, um terço da população global economicamente ativa (ARRIGHI, 1994).

- A quarta transformação, ainda de acordo com ARRIGHI (1994, 1997), dá-se no campo político e ideológico. Tem suas raízes na crise democrática dos anos de 1960 e 1970 e ficou conhecida pelo nome de Neoliberalismo. Moderna ideologia de pensamento econômico, com raízes na desestatização e desregulamentação dos fluxos comerciais e financeiros, propõe o fim das políticas da escola keynesiana e do Estado do bem-estar social.

FHC tem a preocupação de tratar do tema da globalização em um sem número de diferentes situações e abordagens. As questões trabalhistas e o avanço tecnológico e das comunicações são abordados com frequência em seus discursos, mas, indubitavelmente, a maior preocupação do Ex-presidente está na globalização em sua esfera econômico-financeira.

Como será visto a seguir, o livre fluxo de capitais é um tema que permeia todo o seu discurso, sobretudo durante o segundo mandato, quando deixa claro seu posicionamento a favor de um regramento supranacional que o controle de forma efetiva.

## CÉTICOS E GLOBALISTAS

DAVID HELD e ANTHONY MCGREW (2001), autores notabilizados pelo destaque de seus estudos sobre o tema, produziram um trabalho baseado nos tipos ideais de Weber, observaram uma fissura na interpretação do fenômeno em questão, e, de forma genérica, classificaram em dois grupos os autores que tratam da globalização: os *céticos* e os *globalistas*.

Segundo HELD e MCGREW, Os céticos argumentam que nada há de global na globalização, mas, pelo contrário, que o processo é notadamente excludente, fenômeno chamado por HIRST e THOMPSON de *mito da globalização* (1996).

O que observam estes autores é que, em vez de globalização, testemunhamos hoje um processo de internacionalização ou de regionalização das principais economias mundiais. Os céticos observam uma continuidade da primazia do Estado nacional, das fronteiras e territórios e consideram a teoria globalista uma criação ideológica que forja uma construção mitológica conveniente para a expansão das principais economias mundiais.

Nesse aspecto, o conceito de globalização funciona como um “mito necessário”, através do qual os políticos e governos disciplinam seus cidadãos para que eles satisfaçam os requisitos do mercado global. (HELD e MCGREW, 2001, p. 16)

Os céticos argumentam que os interesses nacionais, as tradições culturais e raciais assumem nos dias de hoje crescente importância, em clara contraposição ao que seria a sociedade em um mundo globalizado. Além disso, os Estados nacionais são a única fonte legítima e efetiva de autoridade, bem como são

eles, também, os principais gestores e regulamentadores das relações econômicas internacionais.

Para os céticos, as empresas multinacionais são simplesmente empresas nacionais com operações internacionais. YAO-SU HU (1992) argumenta que as empresas multinacionais têm uma base essencialmente doméstica, não só em termos financeiros, mas também, culturais. O fato de a empresa manter algumas de suas operações em território não-doméstico não faz dela uma empresa transnacional.

Utilizando-se do conceito de *tríade* desenvolvido por KENICHI OHMAE<sup>14</sup>, no final dos anos 1980, os autores céticos argumentam que a formação triádica da economia mundial está associada a uma crescente tendência à interdependência internamente às três regiões – América do Norte, Japão e Europa Ocidental.

HIRST e THOMPSON (1996) garantem que os fluxos de comércio, longe de serem globais, circulam, em sua grande maioria, entre os países centrais: Inglaterra, França, Estados Unidos e Japão.

A interpretação dos céticos está intimamente ligada à interpretação marxista tradicional do sistema capitalista, a qual defende ter o capitalismo uma lógica intrinsecamente expansionista. O fenômeno da globalização seria o resultado da natural ampliação contínua do modo capitalista de produção.

A história da moderna ordem mundial é a história das potências capitalistas ocidentais dividindo e redividindo o mundo em zonas econômicas exclusivas. Hoje em dia, argumenta-se, o imperialismo assumiu uma nova forma (...) (HELD e MCGREW, 2001, p. 16)

---

<sup>14</sup> Para maiores informações sobre a teoria triádica, ver Ohmae, 1985.

Os globalistas, por sua vez, apóiam-se na teoria de que o fenômeno que chamamos de globalização é essencialmente novo:

Acontece que a globalização em curso no fim do século XX pode ser algo muito novo, a despeito da impressão de que parece apenas continuidade. A humanidade de que se falava no passado era uma idéia, hipótese, utopia. A globalização que prenuncia o século XXI está aí, dada, evidente, esperando ser pensada, revelando a humanidade como ela começa a ser. (IANNI, 1998, p.147)

A maior preocupação dos globalistas está no fato de que os processos industriais realizados em escala transnacional produzem uma realidade onde as limitações de espaço são ultrapassadas e passa a ser necessário criar normas e regras internacionais que regulem essas novas possibilidades de organizações globais, que nada têm de domésticas.

Nesse sentido, o Estado-nação perde parte de sua soberania e legitimidade, uma vez que a autoridade política do Estado é substituída ou pelo menos limitada por sistemas regionais ou globais de poder.

O estado-nação, por exemplo, entra em declínio, como realidade e conceito. Não se trata de dizer que deixará de existir, mas que está realmente em declínio, passa por uma fase crítica, busca reformular-se. As forças sociais, econômicas, políticas, culturais, geopolíticas, religiosas e outras, que operam em escala mundial, desafiam o estado-nação, com a sua soberania, como o lugar da hegemonia. (IANNI, 1998, p.148)

A política de gestão econômica passa a ter um perfil pluralista, vez que, acreditam os globalistas, as instituições transnacionais estão cada vez mais fortes e independentes, o que traz a vantagem de equilibrar as forças nacionais e neutralizar parcialmente o poder das potências econômicas.

ANTHONY GIDDENS, em sua obra, *As conseqüências da modernidade* (1991), defende que as forças internas e externas interagem e se

modificam mutuamente em um processo dialético. Assim, o que é doméstico deixa de estar restrito à realidade local e fatos internacionais, mesmo que em realidades distantes, passam a modelar a sociedade nacional. O local e o global são, ao mesmo tempo, diferentes e iguais, distantes e próximos. As identidades se misturam e se multiplicam por todo o globo.

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A *transformação local* é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço. (Guiddens, 1991, p.125)

As modificações, entretanto, justifica IANNI (1998), não se dão de forma homogênea. Elas ocorrem normalmente em detrimento das economias mais fracas e de modo a consolidar a hegemonia das culturas e sociedades centrais.

Os globalistas mais radicais defendem que a mundialização da economia está dividindo o mundo entre vencedores e perdedores, estrutura que se reproduz internamente, inclusive nos países mais avançados. Aqueles setores mais diretamente ligados às redes de produção global estão em vantagem em detrimento do restante da população, que passa a sobreviver à margem, cada vez mais afastado dos benefícios do processo de globalização.

A antiga divisão internacional do trabalho entre o norte e o sul vem dando lugar, sugerem os globalistas, a uma nova divisão global do trabalho, que implica uma reordenação das relações econômicas inter-regionais e um novo padrão de riqueza e desigualdade. (HELD e MCGREW, 2001, p. 65)

Esse processo ocorre muito em função das pressões da competição global, minando as possibilidades do Estado de investir financeiramente em programas de bem-estar social vez que é importante manter os níveis de investimento na capacidade produtiva doméstica com o objetivo de fortalecer a posição competitiva das empresas nacionais.

O resultado disso é que os Estados nacionais já não são capazes de garantir o bem-estar de seus cidadãos sem que precisem lançar mão da cooperação internacional. A sociedade doméstica passa a prescindir, mais a cada dia, da comunidade internacional. De acordo com HELD e MCGREW, alguns globalistas inclusive anunciam o fim do Estado de bem-estar social.

A menos que a globalização econômica seja refreada, diz essa tese, um novo barbarismo irá prevalecer, à medida em que a pobreza, a exclusão social e o conflito social envolverem o mundo. ( 2001, p. 73)

HELD e MCGREW afirmam que a solução para o problema seria a busca de uma nova ética, mais solidária aos setores alijados do processo de globalização. Segundo os autores, é importante que se reconheça o “dever de cuidar” (p. 73) das classes excluídas tanto internamente como no plano internacional.

Assim como o sistema de *Bretton Woods* criou uma ordem econômica mundial conducente à busca da democracia social nacional, faz-se necessário um novo pacto (social democrático) global (...) para domar as forças da globalização econômica e criar uma ordem mundial mais justa e mais humana. (p. 74)

## **FHC, UM GLOBALISTA**

O Ex-presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, como todo bom político, em seu discurso, enfatiza mais ou menos determinado assunto de acordo com a mensagem que ele pretende transmitir naquele momento específico. Em vista disso, extrair – a partir de seus discursos, ensaios e entrevistas – sua definição de globalização foi um trabalho complexo, vez que, dependendo da situação, o Ex-presidente apresenta retóricas diferentes e, algumas vezes, até contraditórias. Procurar-se-á não se ater às contradições, mas buscar uma visão mais ampla com vistas a definir a real essência do pensamento Cardosino acerca da questão.

FHC define a globalização como sendo um processo que, apesar de ter suas raízes na vocação expansionista do modelo de produção capitalista, é fundamentalmente novo, considerando que está assentado em algumas premissas absolutamente atuais, como a automação, a grande agilidade nas comunicações, a revolução dos transportes – viabilizando a distribuição global da produção – e, sobretudo, a mais absoluta mobilidade financeira.

Para CARDOSO, esse processo vem ocorrendo à revelia dos Estados nacionais e o papel do governo federal é o de optar por inserir seu país no sistema internacional ou ser por ele inserido. Em suas palavras, “A globalização não é algo para você ser contra ou a favor. Ela existe, simplesmente” (FHC apud TOLEDO, 1998, p.93).

A globalização, para FHC, é uma realidade inescapável com pontos positivos e negativos e cabe aos Estados a tarefa de criar normas que regulamentem o processo de modo a garantir que os ganhos sejam crescentes comparativamente às perdas.

(...) há muita coisa com a qual não concordo. Mas e daí? O sistema é esse. Não tem outro. O que tenho que fazer, como governo, é, diante dessa realidade, ver de que forma posso melhor tirar proveito e de que forma posso melhor preservar os interesses do meu país. (CARDOSO apud TOLEDO, 1998, p. 93)

### **ANÁLISE POR MEIO DA TOTALIDADE COMPLEXA**

De acordo com CARDOSO, a possibilidade de se tirar proveito dos benefícios da integração passa pela compreensão dos limites do processo de mundialização e das realidades econômica e social domésticas. Será possível se beneficiar do processo de globalização na medida em que este for observado a partir da perspectiva nacional.

Com vista a viabilizar uma análise da totalidade complexa do processo de globalização, o interno e o externo devem ser tratados como partes de um todo, que se fundem em “um movimento dialético entre o que é universal e o que é particular” (CARDOSO, África do Sul, 1996), vale dizer, entre o que é nacional e o que é global.

A análise dialética do processo de globalização é estruturada de forma similar à teoria desenvolvida por CARDOSO no âmbito do desenvolvimento associado. Segundo explica CARDOSO, existem dois planos da totalidade concreta, que coexistem e interagem: os agentes – seus motivos, objetivos e condições sociais – que podem ser verificados empiricamente uma vez que se constituem de regularidades objetivas; e “as condições, fatores e efeitos essenciais” (CARDOSO, 1962, p.14), em outras palavras, o universo onde se dá a dinâmica do processo social.

Com vista a construir uma teoria que ilumine a realidade de forma totalizante, é imprescindível elucidar as conexões históricas internas a cada plano e recíprocas entre os dois planos, e verificar de que modo se forma a unidade entre os pólos diversos. Segundo CARDOSO, (...) “o método dialético permite a análise dos processos sociais recorrentes em conexão com os mecanismos regulares de mudança” (p.20).

CARDOSO considera um erro perceber a globalização como resultado exclusivo das forças de mercado. Para o Ex-presidente, assim como para o Sociólogo, o externo existe independentemente do interno, entretanto os conflitos sociais e políticos internos determinarão a direção que vão tomar o jogo de poder entre as nações e suas negociações políticas, que irão, em última instância estabelecer a normatização da globalização.

Nos anos 60, escrevi esse livro sobre a dependência que é o oposto do que dizem hoje que eu teria escrito. Ou seja, era uma tentativa de dizer coisas semelhantes ao que digo hoje sobre a globalização. Dizia o seguinte: “Não existe uma só dependência, existem formas diferentes de dependência, segundo a vinculação da componente externa com a interna. Há aí uma dinâmica, que é interna, que pode modificar o externo”. (CARDOSO & SOARES, 1998, p. 52)

A realidade da globalização passa a ser, então, resultado das forças do mercado internacional somadas aos embates sociais e políticos internos e ao jogo de poder entre as nações.

É do embate direto entre posições negociadoras distintas que nasce o arcabouço de regras e parâmetros que fixará os limites dentro dos quais os processos de globalização terão de operar. (CARDOSO, África do Sul, 1996)

## **CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO**

### **FRACIONAMENTO DE CADEIAS PRODUTIVAS**

Um dos mais importantes aspectos da globalização, segundo pode-se inferir dos discursos de FHC, é a internacionalização da produção e a ampliação do comércio internacional intrafirmas.

A internacionalização produtiva é o traço mais marcante e parece constituir o fundamento da economia global em gestação. Contudo, ela não representa uma novidade nos trabalhos de CARDOSO. Podemos encontrar referências a esse fenômeno em textos de sua autoria datados de quase 20 anos atrás (...) (Cruz, 1999, p.231)

De acordo com estudos realizados por CARDOSO ainda em seus dias de Sociólogo, a internacionalização da produção forjou um processo de desenvolvimento industrial naqueles países onde as empresas transnacionais foram instaladas. Os bens que, no período anterior, eram exportados pelas economias industrializadas, passaram a ser produzidos também nos países periféricos. Muda o paradigma de produção das empresas multinacionais, assim como a forma de dependência ao capital externo.

O caráter do investimento externo não era mais puramente exploratório, o mercado doméstico passou a ser produtor e consumidor de bens, de modo que o desenvolvimento econômico interno também estava entre os interesses do grande capital internacional.

Os anos de 1990, entretanto, trouxeram um novo componente para a discussão: descentralização da produção industrial leva a uma crescente

competição entre os países emergentes por investimentos externos diretos e, como resultado disso, testemunhamos o esforço, por parte dos países captadores de recursos, de imprimir no exterior uma imagem de estabilidade política e econômica internas e de crescimento sustentável com vista a criar um ambiente propício ao investimento produtivo.

O tipo de imagem que o país vinha exportando passa a ser, como será visto a seguir, a mais destacada das preocupações da política externa de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, sobretudo durante seu primeiro mandato.

### **A NOVA ARQUITETURA DOS FLUXOS FINANCEIROS:**

#### **A CRUEL FACE DA GLOBALIZAÇÃO**

A mobilidade dos fluxos financeiros através das fronteiras nacionais pode ser vista como uma forma eficiente de alocar recursos internacionalmente e de canalizá-los para países emergentes, por outro, a volatilidade dos capitais de curto prazo e a possibilidade de seu uso para ataques especulativos contra moedas são considerados como uma nova forma de ameaça à estabilidade econômica do país. (CARDOSO, Nova Delhi, 1996)

Segundo CARDOSO, “o virtual passou a comandar o real” (apud TOLEDO 1998, p.84). Hoje em dia, tudo passou a estar ligado às expectativas do mercado especulativo. A crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais tem forte impacto sobre as economias nacionais. Uma expectativa negativa, mesmo sendo ela gerada por meio de fundamentos falsos, cria um ambiente interno de crise financeira. “Se eu fosse diretor da Cepal, pararia tudo para me concentrar num estudo sobre possíveis maneiras de disciplinar os novos fluxos de capital internacional e seus movimentos selvagens” (CARDOSO apud TOLEDO, 1998, p. 85).

De acordo com CARDOSO, os bancos centrais não possuem mais autoridade para determinar certas ações. Nesse sentido, o Ex-presidente considera imprescindível a adoção de medidas internacionais que regulem o fluxo financeiro internacional. O problema, todavia, é que a normatização não pode ser doméstica, vez que o problema é global. O Estado não dispõe de instrumentos reguladores dos fluxos; no máximo, há a possibilidade de mexer com a taxa de juros, daí a importância atribuída por CARDOSO às regras internacionais e ao papel do Estado nacional nos foros negociatórios de normas. “Não temos instrumentos para enfrentar o problema. Falta um Estado mundial, uma espécie de Constituição do mundo, que declare os direitos dos povos, diante da especulação” (CARDOSO apud TOLEDO, 1998, p. 87).

Segundo FHC, nem mesmo os Estados Unidos podem se dar ao luxo de adotar uma postura isolacionista na matéria. CARDOSO argumenta que a nova arquitetura financeira que enfraquece o Banco Central no Brasil, também traz o mesmo resultado para o *Fed*: “No limite, o que está acontecendo em consequência dessa globalização é que você não tem mais autoridade, nenhum Banco Central tem, nem o Fed americano tem” (apud BATISTA JR., 2006).

Além disso, o processo de competição por investimentos entre os países emergentes, também presente na descentralização da produção, resulta na necessidade de uniformização do arcabouço legislativo e regulatório em todos os países, agora com o objetivo de captar capital externo.

Um exemplo dessa tendência é a introdução, na Organização Mundial do Comércio, de padrões internacionais para os direitos de propriedade intelectual e para as regras de investimento. Temas que, no passado, eram considerados como de competência interna de cada país estão agora sujeitos a regimes multilaterais de regras. (CARDOSO, Nova Delhi, 1996)

CARDOSO apresenta a preocupação de que a universalização dos ordenamentos jurídicos e uniformização da produção e consumo resultem em um rompimento da identidade nacional, a qual, em sua opinião, deve ser preservada. O Ex-presidente argumenta que em um mundo onde as regras e os hábitos de consumo tendem a ser uniformizadas e as fronteiras, permeáveis, a sobrevivência de nosso país depende de sua capacidade de preservar sua diversidade cultural (1998, p.251).

### **O PAPEL DO ESTADO**

Além da universalização regulatória, outra importante mudança é com respeito ao papel do Estado. Muito limitado pelas regras e condicionantes financeiros internacionais, o Estado tende a perder parte de sua força. Segundo FHC, há uma menor latitude quanto às possibilidades de ação do governo nacional na escolha de estratégias de desenvolvimento menos ortodoxas, ainda que necessárias para a economia doméstica.

Qualquer medida, por mais correta do ponto de vista interno, que possa sinalizar um passo em falso ou contrariar o interesse dos investidores externos tem como conseqüência a revoada dos capitais de curto prazo, com sérios efeitos para a saúde do sistema financeiro de determinado país. (Cidade do México, 1996)

Esse “tribunal imaterial” (ibidem) limita a ação dos governantes que não podem ignorar as imposições do sistema internacional, mas, argumenta CARDOSO, o governante precisa descobrir estratégias que, sem burlar o sistema, garantam a possibilidade de busca do interesse nacional.

CARDOSO argumenta que só será possível promover uma ação estatal efetiva internacionalmente se houver uma adaptação do perfil da máquina governamental à mudança de paradigma resultante do processo de mundialização da economia e das comunicações. Ao contrário do que pregam muitos globalistas, FHC argumenta que apenas um Estado forte e com maior capacidade de implementação poderá ser capaz de cumprir a tarefa de minimizar os efeitos negativos da globalização e atender as demandas da sociedade nacional.

Na realidade, o papel do Estado é bem mais complexo. Além das funções clássicas, como segurança, saúde e educação, tem de atender, no marco da democracia, a demandas crescentes, por mais equidade, por mais justiça, por um meio ambiente saudável, pelo respeito aos direitos humanos. A uma cidadania mais exigente deve corresponder um maior refinamento também das ações do Estado. Um Estado coeso e organizado, portanto forte, terá melhores condições de atender às necessidades oriundas da própria globalização. (CARDOSO, África do Sul, 1996)

Em palestra proferida na Universidade de Witwatersrand, em Johannesburgo, FHC explica que o sistema capitalista assume diferentes formas em cada economia em particular e que estas serão determinadas não somente pelas forças externas inerentes ao processo de globalização, mas, especialmente, pelo modo como se dão os embates sociais e políticos internos e de como essas forças se relacionam com o ambiente externo.

Na realidade, volto ao mesmo recurso metodológico que inspirou a "teoria da dependência". O capitalismo se expande de forma diferenciada e o elemento central para compreender a lógica de seu movimento está na ligação entre a dinâmica da expansão e as "situações concretas" que encontra, que dizem respeito ao modo de articulação das leis de expansão com as estruturas sociais e políticas nacionais. (CARDOSO, África do Sul).

CARDOSO afirma, nesse sentido, que é importante destacar que as negociações comerciais internacionais ainda são conduzidas por meio do diálogo entre Estados, o jogo de poder entre nações ainda persiste. Nas palavras de FHC, “os contornos dentro dos quais o mercado atua são definidos politicamente” (Nova Delhi, 1996) e também, “(...) o Estado ainda é uma referência obrigatória, como instrumento para organizar as transformações e disso o político não pode e não deve abrir mão” (Cidade do México, 1996).

Além disso, argumenta FHC, se o país tiver relativo controle sobre a moeda e câmbio, “pode defender-se de ataques especulativos” (Ibidem). Essa é uma perigosa afirmação do Ex-presidente, vez que, em outros momentos, defende a posição contrária, de que nem mesmo o Banco Central dos Estados Unidos tem essa prerrogativa.

Antes de prosseguirmos, é importante esclarecer que Cardoso, apesar de procurar destacar a importância da ação do Estado no direcionamento da globalização, trata sistematicamente, em seus discursos, da dificuldade de conseguir fazer valer os interesses nacionais dentro do sistema internacional de normas.

Essa dicotomia – entre o que é, em tese, necessário e possível e o que é factível em termos da ação do Estado na normatização do processo de globalização – pode ser observada durante todo o seu governo, não só em seus discursos, mas também, como será visto a seguir, em sua ação em política externa.

## **O EFEITO EXCLUSÃO SOCIAL E A CRISE DO *WELFARE STATE***

Segundo CARDOSO, outra importante conseqüência da globalização é a exclusão social que ela gera tanto interna como externamente. Aqueles setores e países que não participam do processo de mundialização da produção ficam irremediavelmente excluídos de seus benefícios.

Além disso, o Estado do bem-estar social encontra-se em um momento de crise, justamente por conta da necessidade de maiores investimentos na capacidade produtiva do país, sobrando muito pouco capital para investimentos sociais ou de cooperação internacional. “Como se a comunidade internacional pudesse conviver confortavelmente com a indiferença e a paralisia em relação aos países mais pobres. A marginalização perverte a boa consciência da humanidade” (Nova Delhi, 1996).

O que se vê, na realidade, são Estados menos comprometidos com o bem-estar de sua população e restringindo seus gastos sociais em um momento em que a sociedade encontra-se no pólo oposto: muito mais consciente de seus direitos políticos, da necessidade de maior equidade, respeito aos direitos humanos e aos recursos naturais. Isso tudo parcialmente graças ao mais amplo acesso à informação, resultado da globalização.

CARDOSO sugere um reposicionamento do Estado, não no sentido do tamanho de sua estrutura, mas quanto à forma de sua atuação. FHC defende que a questão não é de minimizar o Estado, de saber se ele é ou não empresarialmente competente, mas de privatizar o que não é papel típico de Estado, ou seja, o papel de indutor do crescimento e regulamentador da economia, e reforçar áreas onde o Estado de fato faz diferença, como no caso do bem-estar

social. Para CARDOSO, o que estiver fora desse espectro deve pertencer à iniciativa privada, de modo a viabilizar financeiramente uma ação social mais efetiva do Estado.

No plano interno, em conseqüência do avanço tecnológico, há uma tendência à diminuição do número de novos empregos e, paralelamente a isso e também em conseqüência do aumento da eficiência industrial, cada vez mais o conhecimento técnico torna-se um fator de diferenciação no trabalho. A mão-de-obra não qualificada está cada vez mais excluída do processo de produção. O fenômeno em tela tende a forjar um processo de desemprego estrutural que leva ao incremento do contingente de excluídos dentro da população doméstica.

Este fato traz profundas implicações para nossos países e economias (...) A força física e as aptidões gerais foram superadas como elementos diferenciadores da mão-de-obra. O trabalho qualificado e criativo, de alto nível, tornou-se fator “escasso” (...) (CARDOSO, Cidade do México, 1996)

Apesar de entender a globalização como eminentemente excludente, defende a tese de que esta não é uma posição determinista, não necessariamente haverá exclusão ou desemprego estrutural em um país globalizado. Tudo vai depender da composição da economia em questão, das variáveis internas e externas e, sobretudo, da capacidade negociatória de seus governantes. Exatamente como tratava a questão do desenvolvimento associado nas décadas de 1960 e 1970.

A seguir, estão reproduzidos trechos de uma entrevista de CARDOSO à revista Veja, em setembro de 1997, nos quais esse posicionamento aparece mais claramente:

Veja: A globalização não reforça a exclusão?

Fernando Henrique: Não necessariamente. Hoje há uma espécie de refrão: globalização é igual a exclusão. Por quê? Depende do Estado, do governo, da sociedade, da capacidade interna de organizar as variáveis em jogo. Já disse que um dos fatores fundamentais de inclusão é a educação. Por meio da educação proporcionamos uma homogeneização interna, e essa homogeneização evita que a globalização implique exclusão.

Veja: A globalização leva a um enxugamento do processo produtivo que tem como consequência lógica a utilização de menos mão-de-obra. Portanto, o desemprego.

Fernando Henrique: Mas no Brasil o desemprego não tem crescido. Não há essa lógica férrea. Em alguns países os efeitos são piores. Um país médio europeu, cuja capacidade de investimento esteja esgotada, enfrentará um problema muito mais difícil. Mas já disse: nosso mercado de trabalho é mais próximo do modelo americano.

Sua opinião quanto à exclusão social encontra-se em sintonia com sua visão acerca do papel do Estado em moldar a forma como a globalização afetará a sociedade. Ao mesmo tempo em que considera ser o globalismo um fato consumado e irreversível, defende a ação governamental no sentido de minimizar os efeitos da globalização sobre a sociedade nacional.

## **SOLUÇÕES APONTADAS POR FHC**

### **MULTILATERALISMO**

Em negociações multilaterais, cada país tem uma visão distinta do processo e do resultado esperado. As peculiaridades sociais e políticas de cada um dos participantes e seu nível de desenvolvimento vão ser determinantes para a composição de seu posicionamento no foro de negociações e dos interesses do país quanto aos seus resultados. Nas palavras de CARDOSO, “Neste processo,

economia e política, mercado e poder, se combinam com enorme clareza” (África do Sul, 1996).

Uma nação, de forma isolada, dificilmente determinará o curso das negociações, daí a importância da arena multilateral para países do quilate do Brasil: juntando-se a países com os mesmos interesses, é possível atingir seus objetivos, ainda que estes se coloquem em frontal conflito com o interesse de países com maior poder político e econômico.

O multilateralismo viabiliza a possibilidade dos países emergentes participarem na propositura de normas que regulamentem os efeitos e resultados do processo de globalização comercial e financeira, de modo a evitar alguns dos efeitos negativos da globalização.

Além disso, argumenta CARDOSO, é importante destacar que mesmo os mais importantes países não possuem instrumental para controlar as forças transnacionais de forma isolada. Fenômenos como o narcotráfico e o terrorismo, por sua própria natureza, não podem ser combatidos domesticamente. Nesse sentido, o multilateralismo tem relevância inclusive para países com maior poder econômico e político.

Nas palavras de CARDOSO,

A capacidade de resistir às forças transnacionais "negativas" como o narcotráfico, o crime organizado ou aos ataques especulativos contra moedas leva também a novas formas de agrupamento, na medida em que ações nacionais isoladas sejam percebidas como insuficientes. É o conhecimento de nossa identidade que levará a um refinamento de nossas opções diplomáticas, à busca de formas de atuação internacional condizentes com os melhores interesses da nação. (África do Sul, 1996)

## REGIONALISMO

A criação de mercados ampliados, seja sob a forma de zona de livre-comércio, seja, num patamar mais avançado, de união aduaneira, transformou-se num instrumento fundamental para os países em desenvolvimento no quadro da globalização. (Cidade do México, 1996)

Na visão de FHC, a união regional pode ajudar a combater os efeitos nocivos da globalização na medida em que dá aos países signatários maior poder de barganha em negociações internacionais. “Um país sozinho como Portugal, mas também como a França ou a Alemanha, não pode resistir aos efeitos negativos da globalização. Mas a União Européia poderá, em melhores condições” (CARDOSO & SOARES, 1998, p.253).

De acordo com CARDOSO, o isolacionismo não é resposta apropriada nem mesmo para aqueles países com economia mais robusta que a brasileira, daí o destaque que CARDOSO dá à União Européia em seus discursos. O então Presidente argumenta que os blocos regionais solidificam as relações entre os países membros de modo a expandir a influência de cada país em particular na preservação seus interesses.

Não acho que qualquer país isolado, por maior que seja, tenha condições de tirar proveito da reorganização da ordem econômica mundial. Através dos blocos regionais tem-se maior capacidade de preservação dos interesses nacionais. (CARDOSO & SOARES, 1998, p.258-9)

É importante destacar que mesmo em negociações bilaterais, o acordo regional se transforma em um importante instrumento em um mundo unipolarizado. CARDOSO acredita que os acordos regionais emprestam aos signatários a credibilidade do próprio acordo e, assim sendo, contribuem para o equilíbrio da balança de poder em uma mesa de negociação bilateral, ainda que

assimétrica. "A predominância americana, se entendida como domínio absoluto, é inaceitável. O caminho para evitar tal tendência é a formação de regiões integradas, como a União Européia e o MERCOSUL" (CARDOSO & SOARES, 1998, p.253).

É com esse espírito que FHC vê o Mercosul. Em discurso na cerimônia de abertura da VI Cúpula Econômica do Mercosul, no Rio de Janeiro, em maio de 2000, CARDOSO afirma que o Brasil será mais ou menos eficiente na defesa de seus interesses e valores e na redefinição da ordem internacional dependendo da sua capacidade de integração com os países vizinhos, mais especificamente, com as nações Mercosulinas.

Entender essa globalização não significa, portanto, curvar-se a algo que poderia chamar de fundamentalismo do mercado. Significa, isso sim, perceber que ela é parte do nosso tempo e que coloca questões que exigem a coordenação e a cooperação dos Estados. (CARDOSO, Rio de Janeiro, 2000)

Além disso, a união regional ajuda a fortalecer a imagem de estabilidade política dos países-membros internacionalmente viabilizando o incremento de investimentos externos, mecanismo fundamental na corrida pelo desenvolvimento industrial.

## **A ÉTICA DA SOLIDARIEDADE**

FH CARDOSO, assim como HELD e MCGREW, defende que as mudanças no sistema internacional devem passar pela ética da solidariedade.

Externamente, deveria haver uma intensificação da cooperação internacional para o desenvolvimento e combate à miséria, marginalização, fome, doença, etc.

No plano doméstico, o Estado, juntamente com a sociedade, deveria intensificar seu esforço na ampliação da educação e saúde da população. “Cidadãos e elites precisam exercer sua responsabilidade social se quisermos viver num mundo melhor” (CARDOSO, Nova Delhi, 1996). Para o Ex-presidente, a ampliação da educação viabiliza uma indústria mais competitiva e profissionais mais qualificados. Exatamente o que as empresas transnacionais procuram para seus investimentos diretos.

(...) volto a insistir – é que precisamos revitalizar os valores essenciais do humanismo, da razão sábia, da tolerância. Esses são, por excelência, os balizadores da legitimidade moderna. É necessário um engajamento real do Governo e da sociedade contra a corrente do individualismo exacerbado e niilista, que conspira contra a própria opção de identidade nacional. (CARDOSO, Cidade do México, 1996)

## **CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Em fins da década de 1950, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO e ENZO FALLETO observam uma transformação de paradigma nas relações entre o centro e a periferia. Segundo os autores, a produção, sobretudo de bens de consumo, se descentraliza; deixa os países de economias centrais rumo à periferia. “Estava em curso a internacionalização da produção capitalista” (CARDOSO, ISL, p.12).

Esse fenômeno, caracterizado pelo Sociólogo de internacionalização da produção, será visto pelo Presidente como a primeira fase do fracionamento internacional de cadeias produtivas, uma das mais importantes características do processo de globalização econômica que ocorrerá anos mais tarde.

## **DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO**

As reflexões do Sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO acerca da possibilidade do Brasil percorrer a trilha do desenvolvimento em associação ao capital externo convergem sempre para o mesmo ponto: a afirmação de que a condição de dependência externa não inviabiliza o desenvolvimento econômico doméstico; muito pelo contrário, dependendo das condições internas, pode vir acompanhada de crescimento econômico.

A participação do capital externo resulta na aceleração do desenvolvimento da indústria nacional e no incremento da renda interna vez que parte da mais valia adquirida pelas empresas multinacionais tende a permanecer no país.

As nações periféricas passam de simples fornecedoras de matéria-prima a produtoras, exportadoras e consumidoras de bens fabricados com participação do capital internacional. CARDOSO defende que, nesse período, testemunhamos um processo de reorganização da divisão internacional do trabalho. As empresas multinacionais, chamadas por CARDOSO de trustes, redirecionam etapas de sua produção para países com abundância de mão-de-obra e outros insumos.

FH CARDOSO defende que as análises com respeito à internacionalização do mercado devem abarcar as relações de poder internamente e destas com o capital internacional, num processo contínuo de modificações recíprocas. FH CARDOSO avalia reducionista considerar o imperialismo como o grande responsável pela trajetória econômica dos países subdesenvolvidos, sem incorporar à análise a ordem social interna a cada país.

O Sociólogo admite a relevância dos condicionantes externos, mas argumenta que a ordem interna, os embates sociais e políticos, combinados com os fatores externos, é que vão determinar os resultados da internacionalização do mercado na economia doméstica. De acordo com CARDOSO, nos determinantes da dependência, há um duplo condicionamento, externo e interno.

Na análise acima descrita, existem duas questões:

Em primeiro lugar, ao argumentar a favor da internacionalização dos mercados, FH CARDOSO parte do pressuposto de que o isolacionismo, apesar de inviável economicamente (DDAL, p.164-6), pode ser considerado uma possibilidade. Naquele momento, diversos autores defendem o processo de desenvolvimento voltado para o mercado interno.

Anos mais tarde, em suas reflexões sobre a globalização, CARDOSO considera a inserção inevitável. Para FHC, o processo de globalização é um fato incontestável, em suas palavras: “Não há solução nacional para a questão. Vivo dizendo: globalização não é um valor, não é algo que você queira. Existe” (apud Toledo, 1998, p. 87).

A segunda questão é com relação à forma como se dá o processo de internacionalização da economia. Aqui, pode-se observar uma convergência do pensamento de CARDOSO nos dois períodos em questão: a inserção internacional pode tomar várias formas dependendo dos condicionantes internos. Existem, segundo as análises cardosinas, diferentes formas de internacionalização do mercado, bem como de globalização.

O interno e o externo são vistos como partes de um todo que se modificam mutuamente e vão construindo a realidade econômica nacional. Em ambos os períodos, CARDOSO utiliza-se da análise dialética para explicar fenômeno da internacionalização da economia.

## **EXCLUSÃO SOCIAL**

O Sociólogo observa que, nas duras leis econômicas, o bem-estar social não aparece como uma condição necessária para o desenvolvimento e, como tal, durante a ditadura militar, passa a ser considerada como uma prioridade secundária para o Estado brasileiro. Nesse sentido, defende que não foi o processo de internacionalização da economia o responsável pela crescente exclusão social que vinha sendo observada, mas a forma como a inserção internacional se deu no Brasil a partir da década de 1960. Apesar de na América Latina, historicamente, ter

havido uma tendência à acumulação de capitais via exclusão social, Cardoso argumenta, esta não é a única via de acumulação nacional de capital.

A poupança interna pode ser incrementada por meio de uma maior acumulação do Estado, da iniciativa privada, bem como da população, sem que seja, necessariamente, fator de empobrecimento da população doméstica.

Foram as alianças internas entre o Estado e a burguesia e destes com o exterior que determinaram o caminho a ser percorrido dentro do processo da inserção internacional. A exclusão social brasileira, para CARDOSO, foi resultado de decisões políticas.

Nesse sentido, a distribuição não eqüitativa de renda não é, segundo FH CARDOSO, irremediável conseqüência da internacionalização do mercado interno. O sistema de alianças se forma a partir da economia nacional e, no caso brasileiro, houve decisões políticas internas que levaram a economia nessa direção. Para CARDOSO (DDAL, p.166-7), a raiz do problema não está no capital externo, mas no jogo de interesses da sociedade.

Mais tarde, já como Presidente da República, FHC segue a mesma linha de raciocínio quando defende que é função do Estado negociar regras que levem a uma inserção mais positiva do país e conseqüente diminuição do processo de exclusão social.

Contudo, diferentemente de sua posição enquanto sociólogo, FHC admite ser o fenômeno da exclusão social, bem como do desemprego estrutural, resultado do processo de globalização, podendo, entretanto ser minimizado por acordos políticos e negociações internacionais.

## **O PAPEL DO ESTADO**

No que respeita ao papel do Estado, temos uma mudança de paradigma. Nos anos 1960 e 1970, CARDOSO aposta em uma aliança entre o Estado, a burguesia nacional e o capital externo. O Estado, naquele momento, exerce também a função empresarial em diversos setores da economia, o que é visto com bons olhos pelo Sociólogo.

Segundo FH CARDOSO, quando o Estado substitui o empresário, rompe com o patrimonialismo instalado no processo produtivo doméstico; além disso, passa a contar com uma importante ferramenta no incremento poupança interna, vez que o ingresso governamental não é mais resultado apenas da inversão por meio de impostos, mas também de lucros produtivos. Pode-se inferir que, a partir daquele momento, o Estado passa a ter maiores condições de acumular capital para reinvestimento na economia.

Atualmente, FHC defende que o papel do Estado, internamente, é primordialmente social. Não se trata de discutir o tamanho do Estado, mas de direcionar suas ações para minimizar os efeitos negativos do globalismo na sociedade. Para FH CARDOSO, a assimetria social, apesar de acelerada pelo processo de globalização econômica, é uma questão eminentemente doméstica. O Estado empresarial não tem lugar nas suas atuais reflexões. De acordo com CARDOSO, o Estado deve delegar esse papel à iniciativa privada e focar sua atenção nas funções típicas de Estado.

Assim, a missão do Estado de direcionar o desenvolvimento (steering capacity) passa a ser muito mais importante do que a tentativa comprovadamente ineficaz de substituir a iniciativa privada na produção de bens e de serviços que não tem natureza essencialmente pública. (CARDOSO, Cidade do México, 1996)

## **NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAL**

De acordo com CARDOSO, o modelo de desenvolvimento associado ao capital externo leva necessariamente a uma parcial perda da autonomia nacional, tendo em vista que é imprescindível haver uma uniformização de regras, sobretudo comerciais, para que o país tenha condições de se internacionalizar.

Contudo, não obstante o escopo de ação do Estado seja limitado pela internacionalização de mercados, FH CARDOSO destaca não só a possibilidade, mas a necessidade de se posicionar a favor de regras que venham ao encontro do interesse nacional.

O Sociólogo considera um erro o governo acatar passivamente as determinações do mercado vez que o ordenamento jurídico internacional é uma construção das esferas interna e externa simultaneamente.

Como Presidente da República, ao tratar da globalização, FHC segue semelhante linha de pensamento. Defende a inserção internacional por meio da adequação das normas internas ao ordenamento jurídico internacional e considera ser um dos importantes papéis do Estado a negociação de regras que assegurem uma inserção positiva do país.

Em sintonia com suas reflexões nos anos de 1960 e 1970, o Ex-presidente reafirma sua posição quanto ao processo de construção dialética dos parâmetros dentro dos quais a globalização tende a operar. FHC procura sempre destacar que, apesar das limitações impostas pelo processo de mundialização, o Estado nacional precisa se posicionar com rigor em negociações internacionais com o objetivo de garantir o bem-estar da população doméstica.

---

## **CAPÍTULO III**

## A POLÍTICA EXTERNA DE FH CARDOSO

“Se me coubesse sintetizar a política externa de meus dois mandatos (...) diria que se buscou nesse período a autonomia pela participação numa realidade internacional em mutação.”

(FERNANDO HENRIQUE CARDOSO)<sup>15</sup>

A política externa brasileira tem como importante característica a estabilidade e a visão de longo prazo. Os modismos e as precipitações não fazem parte da cultura da nossa diplomacia. Nesse sentido, as mudanças, desde o império até nossos dias, percorrem um longo caminho de resistências internas.

Segundo LUIZ FELIPE LAMPREIA, Chanceler de FH CARDOSO,

A política externa não pode ser feita de modo puramente reativo a situações internacionais; ela deve ter um lastro, um desenvolvimento gradual e também uma estabilidade. Isso, inclusive, é um dos dados fortes da política externa brasileira, que se pauta por uma consistência e por uma permanência muito mais do que por jogadas de efeito ou por tentativas de encontrar linhas de atuação às vezes espetaculares, mas pouco consistentes. (1999, p.76)

O Itamaraty é uma casa que respeita e cultiva as tradições e o corpo diplomático brasileiro representa um dos mais conservadores setores da sociedade nacional. Diante desse quadro, pode-se inferir que, sobretudo durante os primeiros anos, as modificações estabelecidas pelo Presidente da República não poderiam ser feitas de forma muito ampla ou acelerada.

A esse respeito, trata FH CARDOSO em sua última obra, *A arte da política*: a história que vivi, quando afirma que embora seja importante que a

---

<sup>15</sup> Apresentação do Presidente Fernando Henrique Cardoso no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, em 05/05/2004.

diplomacia brasileira preserve a coerência de suas ações, é preciso também que “sinta os ventos do mundo” (p. 604).

Em suas palavras,

Precisa, portanto, ser flexível para permitir ajustes que deixem o peso da tradição trabalhar em favor dos interesses contemporâneos. País com interesses múltiplos como o nosso é avesso a interesses excludentes (...) Tentei seguir esse padrão de política externa. (Ibidem)

De toda forma, CARDOSO, já nas primeiras semanas de sua administração, passa a assumir pessoalmente a gestão dos grandes temas da política externa nacional e nomeia Chanceler um Diplomata de perfil muito aproximado daquele necessário em um momento em que o Presidente deseja fazer modificações.

CARDOSO achou este homem em seu Secretário-geral dos tempos de Ministro das Relações Exteriores. Um diplomata de carreira, imbuído das tradições da casa, com ampla rede de relacionamentos internamente ao Ministério, respeito de seus pares e, contrariamente a seu chefe, uma forte atração pelo anonimato.

Durante os dois mandatos de FHC, o país redescobriu a diplomacia de cúpula e o impacto que ela teve foi tão forte que “gerou a impressão nítida de que se estava criando a diplomacia presidencial a partir do zero” (DANESE, 1999 p. 25). Entretanto, como o próprio DANESE esclarece, a diplomacia presidencial não é uma inovação da administração do então Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, nem mesmo do governo de JK ou JÂNIO QUADROS, ela foi imortalizada por MAQUIAVEL e HOBBS e esteve presente desde os governos absolutistas do século XVI.

Ainda assim, a diplomacia presidencial de CARDOSO se transformou em uma forte marca de sua política externa, emprestando novas nuances às relações exteriores do Brasil.

O relacionamento pessoal que tinha CARDOSO com muitos chefes de Governo e sua reputação como intelectual foram facilitadores importantes nas negociações internacionais brasileiras, principalmente no âmbito bilateral.

O novo Chanceler, LUIZ FELIPE LAMPREIA, um habilidoso negociador e profundo conhecedor das características pessoais e profissionais do Presidente, reconhece nele um forte aliado em seu trabalho e adota uma retórica de apoio à diplomacia presidencial de FH CARDOSO.

Em seu discurso de posse afirma:

Pelas suas qualidades de intelectual e cidadão do mundo, nosso presidente nos dá condições de participação e acesso inigualáveis no diálogo de alto nível. Jamais em toda a História do Brasil o Itamaraty terá contado com uma circunstância comparável para execução da política externa.

Outra premissa da política externa de CARDOSO, sobretudo no primeiro mandato, a qual LAMPREIA procura sempre estressar, é a mais absoluta prioridade dada à estabilidade macroeconômica do país. Nas palavras do Chanceler, “o sentido principal da política externa do Brasil” (1999c, p. 18) e reafirma, sempre que possível, seu importante papel na inserção internacional do país.

O Chanceler deixa claro também, em diversas oportunidades, sua oposição a uma política tendente ao desenvolvimento voltado para o mercado interno e defende que isolacionismo absoluto, no mundo de hoje, é visto como uma impossibilidade.

Seguindo a posição do então Presidente – favorável à internacionalização da economia brasileira desde seus dias de Sociólogo – que afirma que “Já era mais do que tempo de o governo brasileiro abrir-se para o mundo” (2006, p.617), LAMPREIA defende a idéia de ser a inserção do Brasil no sistema internacional um imperativo absoluto para o desenvolvimento nacional, não só porque grande parte de nossa capacidade produtiva está voltada para o mercado internacional, mas também porque precisamos de insumos importados para nossa indústria e da poupança externa para suprir nossa deficiência de poupança interna (1999c, p.85).

LAMPREIA, em seu discurso de posse, deixa claro seu posicionamento a respeito da questão:

A diplomacia só será eficiente se tiver uma visão realista do país, de seus acertos e de seus problemas. Melhorar as condições da nossa inserção internacional é um instrumento básico no processo de transformação qualitativa da sociedade brasileira.

O desenvolvimento de forma autárquica, segundo LAMPREIA, é hoje uma não-opção. Qualquer que seja o caminho adotado pelo governo brasileiro, este estará sempre no campo da integração ao sistema internacional. O governo federal insiste sempre na posição de necessidade da inserção internacional para o crescimento econômico do país.

Mas, creio que, se pudesse resumir o sentido principal dessa política externa, eu diria que ela é da busca da autonomia pela integração. Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. Em outras palavras, a manutenção de um comportamento da *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses. (LAMPREIA, 1999c, p.89)

Durante todo o seu governo, sobretudo no seu primeiro mandato, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO buscou sistematicamente sinalizar o sentimento de autoconfiança e estabilidade alcançado pelo país com vista a criar uma nova imagem do Brasil e angariar o respeito da comunidade internacional, sempre com o objetivo de garantir uma posição de maior inserção no sistema internacional.

Em palestra proferida na USP, em maio de 2004, FH CARDOSO declara:

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

A esse respeito, também trata o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Secretário-Geral das Relações Exteriores na gestão FHC. Em suas palavras,

A capacidade de um país de influir em negociações internacionais, vender seus produtos, atrair investimentos, receber créditos, participar de programas conjuntos nas áreas da ciência e da tecnologia, obter ganhos com o turismo, enfim, a capacidade de promover seus interesses internacionais depende não apenas de fatores objetivos, mas também da sua imagem externa. Por isso, quando o Itamaraty se empenha, continuamente, em mostrar e explicar a realidade brasileira aos nossos interlocutores e à opinião pública internacional o que está em jogo são desdobramentos que irão ter reflexos concretos no bem-estar da população. O assunto não é de interesse apenas para o Governo do momento, mas sim para o país e para a sociedade. (1999)

Essa orientação de, por meio da diplomacia, demonstrar um amadurecimento das instituições e da economia brasileira, ocorre também no

segundo governo de FHC. CELSO LAFER, já na segunda metade do último mandato de CARDOSO, reafirma esse posicionamento do então Presidente quando postula que as importantes mudanças sofridas pela economia brasileira na década de 1990 foram responsáveis por uma maior credibilidade externa no país, segundo o então Ministro, um importante objetivo de FH CARDOSO.

Isso [a mudança da economia brasileira] se afere não apenas por conquistas como a ampliação significativa dos investimentos diretos no país e a interlocução apurada que se tem com os vizinhos e com as principais instâncias de poder no mundo, como também, ou sobretudo, pela afirmação da imagem externa do Brasil – que o Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO tão ativamente tem buscado promover pelo exercício da diplomacia presidencial – como um país de economia estável, com indicadores sólidos, comprometido com o bem-estar de seu povo e em pleno usufruto das liberdades democráticas. (LAFER, 2002a, p.95)

Em alinhamento com seus discursos e palestras, em política externa FH CARDOSO se apóia na idéia de ser o processo de globalização é um fato consumado, restando aos Estados nacionais criar condições para que o processo de inserção seja o mais positivo possível para a nação. Para CARDOSO a forma de inserção do Brasil será consequência direta do nível de confiança internacional na política econômica e na estabilidade política nacionais.

Segundo o Ex-presidente,

Vivo dizendo: globalização não é um valor, não é algo que você queira. Existe (...) há muita coisa com a qual não concordo. Mas e daí? O sistema é esse. Não tem outro. O que tenho que fazer, como governo, é, diante dessa realidade, ver de que forma posso melhor tirar proveito e de que forma posso melhor preservar os interesses do meu país. (TOLEDO, 1998, p.93).

Assim sendo, a preocupação de CARDOSO em sinalizar ao sistema econômico internacional a solidez da economia e das instituições brasileiras, muito

embora apareça com maior força durante o primeiro mandato, permeia toda a gestão de FH CARDOSO.

Nesse sentido, foi emblemática a assinatura do Tratado de Não-Proliferação (TNP). Houve muita polêmica acerca do fato do TNP impedir o aparecimento de novas potências nucleares e, ao mesmo tempo, permitir que países já detentores da tecnologia mantivessem sua indústria. CARDOSO divide a questão em dois aspectos, um deles é o de repúdio ao tratamento desigual dado aos países com capacidade nuclear e aqueles sem essa tecnologia. Nesse aspecto, o Brasil mantém sua posição anterior desacordo.

Outro aspecto é a declaração da não utilização de energia nuclear para fins militares. Nesse ponto, CARDOSO insiste no fato de que o uso de energia nuclear somente para uso pacífico já é um valor brasileiro, inclusive consolidado pela Constituição, e a não assinatura do tratado apenas gera uma hipoteca indesejável para o Brasil. “Não havia por que pagar o alto preço da desconfiança internacional pela negativa de firmar o TNP, sem qualquer benefício que não fosse a defesa retórica de princípios” (CARDOSO, 2006, p. 614).

Com o propósito de forjar uma maior inserção do Brasil no sistema internacional, o Presidente redesenha a economia nacional aos moldes das necessidades do capitalismo internacional e transforma a estabilidade econômica e política no mais importante tema da agenda presidencial. Segundo argumenta LAMPREIA, “Objetivamente, a continuada melhoria da inserção internacional do Brasil dependerá da continuidade das políticas de estabilização, abertura econômica, desestatização, retomada do crescimento e reforma social” (1999c, p.67).

O esforço de CARDOSO em conquistar a confiança da opinião pública internacional angariou severas críticas da sociedade brasileira. A postura de CARDOSO era vista como uma posição neoliberal favorável ao capital externo.

O Professor AMADO CERVO acusa CARDOSO de “adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo” (2002, p.464) principalmente no que se refere ao processo de privatização das empresas públicas, na opinião do autor, pouco vantajoso para o país.

FH CARDOSO se opõe severamente a essa posição. Segundo o Ex-presidente, uma das premissas da política neoliberal é a necessidade de deixar o mercado se auto-regular, a chamada teoria da mão invisível, prática que ele considera especialmente prejudicial às economias emergentes.

Há essa acusação ridícula contra a qual me rebelo sempre, de “neoliberalismo”. Você é a favor do neoliberalismo? A favor de quê? Da inexistência de regra? Isso não funciona. Eu quero regra. (Apud, TOLEDO, 1998, p.87)

TULLO VIGEVANI, nesse sentido, concorda com a afirmação de CARDOSO: “A busca de normas e regimes internacionais visando fortalecer um ambiente o mais possível institucionalizado foi uma constante” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2005).

De fato a importância que CARDOSO atribui às regras internacionais permeia todo o seu governo. Entretanto, é importante destacar que o Presidente teve uma tímida atuação nesse sentido, especialmente durante seu primeiro mandato.

Nos primeiros anos de sua gestão, e essa característica pode ser vista também nas três bandejas de negociação, CARDOSO demonstra uma preocupação quase que absoluta com a sinalização de uma imagem positiva do

Brasil. Principalmente na OMC, como será visto a seguir, essa característica de sua política externa pode ser observada com bastante clareza.

CARDOSO, no segundo mandato, parece mais tranqüilo com respeito à confiança que o sistema internacional deposita no Brasil e, a partir daí, passa a demonstrar com maior freqüência sua insatisfação com o regramento internacional.

Em palestra no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (2000), CARDOSO afirma:

Já mencionei que as transformações internas no Brasil – sobretudo a reconquista da democracia e estabilidade econômica – reforçam nossa credibilidade no diálogo com nossos interlocutores internacionais. Essa maior credibilidade se traduz em maior potencial de operação diplomática. Foi o que tornou possível, por exemplo, construção e a consolidação do Mercosul. É também o que torna possível o avanço na organização do espaço sul-americano (...) E é o que nos motiva a participar dos entendimentos com vistas a uma Área de Livre Comércio das Américas, nos quais buscamos contribuir para um arranjo que seja vantajoso para todos os países do hemisfério.

Segundo CARDOSO, para entender sua política externa seria necessário conhecer as mudanças do país nos últimos anos. O Brasil se transformou em um país democrático, com maior abertura comercial, mais estável economicamente e tem se esforçado por melhorar seus índices sociais. Em vista disso, segundo afirma CELSO LAFER em sua cerimônia de posse no MRE, em 2001, o país está “mais forte, mais assertivo, mais confiante. Um país sem complexos”.

Duas são as questões que parecem ter maior destaque quando se fala em regras: a primeira delas é com relação à agroindústria, principalmente no âmbito da OMC. Incomoda o então Presidente o fato de os países em desenvolvimento terem realizado um esforço histórico no sentido de adequar suas

normas de proteção à indústria aos padrões estabelecidos pelos países ricos e estes se recusarem a abrir mão de seu protecionismo no agronegócio.

A pergunta que temos que fazer é a seguinte: queremos que os países possam competir por custos mais baixos e produtividade mais alta, ou queremos que eles concorram na quantia dos subsídios que se podem dar ao luxo de conceder? Se o último é o que vale, então a economia mundial serve para favorecer apenas os ricos e excluir os pobres. (CARDOSO, Varsóvia, 2002)

A outra questão com a qual CARDOSO se ocupa de modo destacado é com respeito à arquitetura financeira internacional. Em sua visão, a livre movimentação financeira tem desestabilizado economias inteiras e seria imprescindível estabelecer regras supranacionais que regulassem essas transações com o propósito de garantir maior estabilidade financeira internacional.

Tenho insistido, e continuarei a fazê-lo, sobre a necessidade de um monitoramento político dos movimentos de capital. Na verdade, o objetivo é mais amplo e passa pelo reconhecimento de que a economia está globalizada, mas a política não. O mundo carece de mecanismos de governança que se adequem às exigências do mercado e às necessidades das comunidades nacionais. (CARDOSO, Moscou, 2002)

Outra tônica da política externa de CARDOSO foi a ênfase dada a temas econômico-financeiros em detrimento daqueles de cunho político. “O governo de FERNANDO HENRIQUE deu às questões econômicas, especialmente financeiras, um nível de importância na política externa que nunca o País havia visto” (LAMOUNIER & FIGUEIREDO et al, 2002, p. 301).

CELSO LAFER, em suas memórias sobre a gestão da Chancelaria durante o governo FHC, também destaca esse posicionamento de CARDOSO e afirma que sua orientação era no sentido do desenvolvimento nacional e, assim sendo, a agenda econômica teve prioridade em sua política externa.

Por sua inserção no mundo e experiência diplomática, o Brasil tem uma leitura grociana da realidade internacional, ensejada pela gestão dos conflitos por meio do direito e da diplomacia, e tem como tema básico de sua política externa o desafio do desenvolvimento: É por esse motivo que a agenda econômica tem até agora estado no centro de minha ação à frente do Ministério das Relações Exteriores. (LAFER, 2002a, p. 51)

Um bom exemplo disso foi a falta de entusiasmo de CARDOSO por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, um pleito histórico do Brasil. Ao invés disso, concentrou sua atenção no Grupo dos 7, uma organização com fins financeiros, e na possibilidade do Brasil participar como convidado, a exemplo da Rússia.

Eu via como melhor caminho para nosso país ingressarmos no clube dos desenvolvidos, na época G-7, graças ao nosso trabalho e à integração com os vizinhos, em vez de lutarmos por uma posição política, de prestígio, para a qual talvez não tivéssemos o apoio deles, tão importante para o crescimento de nossa economia e para a consolidação de nossa experiência integradora. (CARDOSO, 2006, p. 610)

Sua posição em relação aos países vizinhos também é um bom demonstrativo desse seu pensamento. O Governo de CARDOSO tem como primeira prioridade a integração com os vizinhos do sul, entretanto o foco de CARDOSO não é político, seu objetivo não parece ser o de transformar o Brasil em uma potência hegemônica. Sua atenção está sempre direcionada aos ganhos econômicos que podem advir de um mercado consumidor ampliado.

FHC tem a preocupação de não nutrir suspeitas de intenções hegemônicas, deixa claro que o país não constitui uma ameaça, não pretende assumir o papel de hegemonia regional e que luta por uma liderança compartilhada com vista a alcançar o desenvolvimento econômico da região.

Ainda agora dei uma entrevista para a imprensa venezuelana. Eles queriam que eu admitisse que o Brasil terá um papel hegemônico na América Latina. Eu rechaço isso (...) Temos que construir uma relação de liderança compartilhada. (apud TOLEDO, 1998, p.91)

No esforço de evitar adotar uma postura hegemônica e de demonstrar respeito ao princípio de não-intervenção nos assuntos internos, CARDOSO adotou uma política externa, nesse sentido, por muitos considerada pouco pró-ativa. Um bom exemplo dessa postura se viu durante a crise da Colômbia, quando o Brasil declinou assumir uma atitude de liderança, viabilizando, assim, a entrada dos Estados Unidos em auxílio ao governo de Andrés Pastrana.

A simples presença da superpotência em um país vizinho já é motivo de preocupação, principalmente por se tratar da Amazônia, ponto de particular sensibilidade para setores nacionalistas brasileiros. “O Plano Colômbia é um perigo para a estratégia geopolítica brasileira tanto no caso de ser bem-sucedido quanto no de fracassar” (LAMOUNIER & FIGUEIREDO et al, 2002, p. 318).

Essa posição de CARDOSO pode ser vista novamente durante a segunda eleição do Presidente Fujimori ao governo do Peru, no momento em que se opõe à proposição norte-americana de aplicar sanções contra as contestadas eleições peruanas alegando que o pleito havia sido realizado de acordo com as leis nacionais em vigência e que deveria ser respeitado o princípio da autodeterminação. Obviamente, não seria possível prever a derrocada do regime de forma tão retumbante e em tão pouco tempo, mas a postura brasileira, francamente ao lado de Fujimori, pode ter trazido prejuízos à imagem do Brasil na América do Sul.

MARIO VARGAS LLOSA, em entrevista à Folha de São Paulo, declara ser “incompreensível que um governo presidido por uma pessoa como FHC tenha

amparado um criminoso como Fujimori, que tem as mãos manchadas de sangue”  
(*Folha de S. Paulo*, 16/10/2000).

CARDOSO se defende:

É importante ressaltar que não apoiamos ilegalidades no Peru. Demos, isto sim, um voto de confiança aos peruanos, na convicção de que eles próprios saberiam como se haver com as questões domésticas, como acabaria ocorrendo. (CARDOSO, 2006, p. 639-640)

Neste contexto geográfico está talvez a maior das realizações da diplomacia brasileira no primeiro governo de FHC: o conflito limdeiro de cinco décadas entre Equador e Peru.

O Governo brasileiro se empenhou pessoalmente na solução pacífica do contencioso com uma proposta que levasse em consideração as posições jurídicas e sensibilidades tanto do Peru como da Bolívia. O processo chegou a fortíssimas linhas de resistência de ambas as partes, sem qualquer vislumbre de solução a curto e médio prazos. A elaboração de um cronograma, idealizado pela Chancelaria brasileira e que fixava os passos das negociações, foi imprescindível para a retomada das negociações.

Segundo CARDOSO, o papel desempenhado pelo Brasil para o fim do contencioso entre os dois países sul-americanos marcou o “auge da diplomacia presidencial” em seus dois mandatos. (2006, p.637)

A solução pacífica do conflito teve a importância estratégica de consolidar a posição do Brasil como líder regional e manter as potências econômicas mundiais fora das negociações. O Presidente brasileiro, com isso, pretendeu sinalizar maturidade política e estabilidade das instituições democráticas da América do Sul com vista a dar mais um passo em direção à aceleração do processo de inserção do Brasil no sistema internacional.

Em termos de segurança nacional, as decisões se deslocaram da área militar para a diplomacia. CARDOSO reforçou o pacifismo e o multilateralismo como principais vias para solução de conflitos e “desqualificou a força em favor da persuasão (...) Imbuído do idealismo kantiano, agiu com determinação nos foros de negociação, no sentido de regular o sistema multilateral de segurança” (CERVO & BUENO, 2002, p. 470).

As negociações multilaterais no governo CARDOSO, como tem sido tradicionalmente a postura do Itamaraty, tiveram prioridade sobre as bilaterais. “O multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade” (CERVO & BUENO, 2002, p. 463).

A despeito da importância dada às negociações multilaterais, especialmente no que diz respeito aos temas sensíveis aos países em desenvolvimento, estas não vinham avançando conforme as expectativas do governo e, sobretudo, da opinião pública. Em vista disso, CELSO LAFER, Chanceler a partir de 2001, promove uma renovação na área econômica do Itamaraty.

O que antes era decidido em Divisões que trabalhavam com cada um dos foros separadamente passou a ser tratado por temas, ou seja, a Divisão, por exemplo, de acesso a mercados ou regras de comércio negociaria aquele tema específico em quaisquer dos foros onde estivesse sendo tratado.

A crescente complexidade técnica e a semelhança das pautas negociadoras levou-me a determinar a reestruturação da área econômica do Itamaraty. Com unidades administrativas organizadas em função de temas, e não mais com base nos foros negociadores, será possível operar com maior eficiência e coerência. (LAFER, Buenos Aires, 1997)

Institucionalmente, foi feita uma estrutura temática matricial voltada a permitir o acompanhamento simultâneo dos chamados “três tabuleiros de

negociações”, vale dizer, OMC, ALCA e Mercosul/EU, a fim de obter o acompanhamento dos três processos de forma paralela, processar as informações de maneira integrada e também permitir o aprofundamento dos conhecimentos institucionais nos temas relacionados às três áreas. “Interessa-nos que as negociações com os dois principais mercados do mundo [União Européia e Estados Unidos] procedam em ritmo semelhante, de forma a evitar desvios substanciais” (LAFER, Buenos Aires, 1997).

Na prática, ocorre que a promoção do Desenvolvimento nacional passa pela necessidade de ampliação das exportações. Essa ampliação precisaria ser feita em duas frentes: uma delas é a participação ativa na elaboração de normas multilaterais, no âmbito da OMC, a fim de evitar distorções comerciais em forma de restrições não tarifárias; a segunda, se daria por meio da consolidação da oportunidade de acesso a mercados internacionais a partir da redução tarifária. Durante a gestão de FH CARDOSO, pôde-se observar claramente, sobretudo durante o primeiro mandato, uma maior prevalência da segunda frente.

## **MERCOSUL**

### **BRASIL E ARGENTINA, AS RAÍZES DO MERCOSUL**

CARDOSO atribui a JOSÉ SARNEY o mérito de inaugurar com a Argentina uma relação mais positiva com respeito ao Mercosul. Nas palavras de CARDOSO, “Existe um estado de espírito positivo na relação Brasil-Argentina. Isso se deve ao Sarney, que deu início ao processo” (TOLEDO, 1998, p. 118).

Durante o Governo de ITAMAR FRANCO, as relações foram ainda mais intensificadas, já com a perspectiva mais próxima do Mercosul.

No Governo FHC, as relações com a Argentina são tratadas como uma prioridade nacional. Ainda como Chanceler, FH CARDOSO adotou uma política de privilegiar a importação de produtos de origem Argentina e, com esse objetivo, cancelou as importações de petróleo e trigo de outras regiões. Estes produtos passaram, então, a compor a pauta de comércio entre os dois países, importante estratégia para a implantação do Mercosul.

Na visão de FHC, a relação do Brasil com a Argentina tem, para o Mercosul, a mesma importância que têm as relações entre França e Alemanha na União Européia. Sempre que surge uma oportunidade, FHC reitera publicamente o seu esforço no sentido de estreitar os laços entre os dois países.

Um episódio que exemplifica bem o posicionamento de FHC foi quando da rejeição, por parte da Argentina, à candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A resposta de CARDOSO à postura argentina foi de que, para o Brasil, muito mais importante que um assento no Conselho era a consolidação de uma relação de cordialidade com o país vizinho e que o Brasil não via no acontecido motivo de atrito.

(...) o Brasil, por sua trajetória e suas peculiaridades de país com uma cultura de paz e tolerância cultural, estaria sempre à disposição das demais nações, principalmente das vizinhas, para ser útil nos fóruns internacionais, especialmente no Conselho de Segurança. Mas, e o mas conta, entre uma cadeira no Conselho e a amizade com a Argentina e com nossos vizinhos ficaríamos com a segunda. (apud TOLEDO, 1998, p.91)

Nas palavras de seu então Chanceler, LUIZ FELIPE LAMPREIA, “O Brasil não tem deixado escapar uma única possibilidade de afirmar e reafirmar a importância da parceria estratégica que construímos com a Argentina ao longo dos últimos anos” (1999a, p. 168).

No que diz respeito ao Corpo Diplomático brasileiro, o que se ouve é uma retórica de máxima prioridade e dedicação contínua ao tema. Segundo o Embaixador Seixas Corrêa,

Não há no universo de atuação da diplomacia brasileira outro tema que possa ser mais importante [...] que a relação com a Argentina. É o desafio mais complexo, mais prioritário e que mais demanda persistência e criatividade por parte da política externa brasileira. (1999, p. 12)

### **O MERCOSUL DE FH CARDOSO**

Não seria possível suficientemente estressar a importância que ganharam as negociações no âmbito do Mercosul na gestão do Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, sobretudo em seu primeiro mandato. O acordo foi considerado a base onde se assentam todos os pilares da política comercial internacional do Itamaraty.

Nas palavras de CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA,

A aposta obstinada do governo Fernando Henrique no Mercosul foi coerente com o que talvez tenha sido seu mais ambicioso projeto em política externa: a integração da América do Sul (in LAMOUNIER, 2002, p. 313)

Em primeiro lugar, o Mercosul desempenhou, especialmente nos primeiros anos da gestão FHC, um importante papel na inserção do Brasil no sistema internacional. Na perspectiva do Presidente da República, a abertura comercial que se configurou no governo COLLOR foi excessiva e não trouxe a esperada reciprocidade da comunidade internacional; nesse sentido, CARDOSO acredita que qualquer medida de abertura unilateral naquele momento seria prematura e, por isso, inoportuna.

CARDOSO, então, adota uma estratégia comercial chamada pelo Itamaraty de *Modelo de Círculos Concêntricos* no qual o Mercosul encontra-se no centro. Segundo esse modelo, o Brasil adotaria, inicialmente, uma política de abertura comercial em escala subcontinental com vista a proporcionar às empresas nacionais a oportunidade de se ajustar à concorrência internacional. Só depois desse processo consolidado, seria, paulatinamente, realizada a abertura comercial para outros mercados mais competitivos.

CARDOSO tem uma visão muito positiva a respeito da concorrência internacional. Para ele, a ausência de concorrência torna as empresas nacionais pouco competitivas e não as obriga a adotar políticas arrojadas de desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, faz parte de seus objetivos implantar uma política exterior de abertura comercial; no entanto, parece demonstrar uma preocupação com um prévio processo de adequação das empresas brasileiras aos padrões internacionais. Na visão de FH CARDOSO, qualquer choque aos moldes do ocorrido durante a gestão de seu antecessor poderia ser extremamente danoso para a tão cara *estabilidade macroeconômica nacional*.

Com a adoção da estratégia de *círculos concêntricos*, pode-se evitar esse problema, uma vez que a abertura passa a ser feita de forma gradual e a partir de países com igual ou menor capacidade tecnológica.

No médio e longo prazos, o governo de FHC visa a mercados mais amplos como os da Europa e Estados Unidos, porém, o âmbito regional é um locus de integração mais rápido e mais profundo e propicia a exposição gradual da economia brasileira à concorrência internacional e os ganhos de escala necessários ao aumento de produtividade e à plena inserção internacional.

Além disso, o acordo dá prestígio aos países membros, facilita suas negociações comerciais e contribui para a atração de capitais externos. Com o Mercosul, o Brasil ganhou maior força e credibilidade nas negociações multilaterais, tendo em vista que a união aduaneira acentua a percepção de estabilidade política, principalmente depois da inclusão da *cláusula democrática* institucionalizada em 1988, que consolida uma posição ao Mercosul de promotor dos valores democráticos na região.

Outra importante função do Mercosul naquele momento era de ser utilizado como instrumento de barganha junto aos dois outros mercados de alta prioridade para governo brasileiro, vale dizer, União Européia e Estados Unidos. Segundo CARDOSO, “Quanto mais fortalecêssemos nossos vínculos latino-americanos, mais poderíamos negociar vantajosamente com os EUA e o Canadá na Alca” (2006, p. 611).

Além disso, a participação brasileira nas negociações no âmbito da OMC ganha importância quando feitas em conjunto com os demais países de um Mercosul fortalecido.

A defesa eficaz dos interesses nacionais na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Alca e nas negociações com a União Européia exige o fortalecimento do Mercosul, um dos maiores êxitos diplomáticos na história de nossa região. (LAFER, 2002a, p. 29)

Na visão do Presidente, quanto mais consolidado estiver o acordo com o Cone Sul, mais o Brasil poderá avançar nas negociações junto aos mercados estadunidense e europeu. O poder de negociação do Brasil é proporcional ao tamanho de seu mercado importador e o Acordo de Assunção, de fato,

proporcionou aos países signatários uma ampliação do mercado consumidor interno.

Em conferência proferida no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, em outubro de 1996, LAMPREIA afirma,

Esse será o instrumento que nos permitirá participar com intensidade das negociações para a Área de Livre comércio das Américas, com um continuado sentido de realismo e as cautelas necessárias para evitar uma exposição precoce e nociva das economias do Mercosul a novo choque de liberalização sem que antes se tenham consolidado as transformações e ganhos perseguidos pelo amplo choque anterior. Permitirá também que ampliemos nossas relações comerciais com a UE e com outras regiões, utilizando alavancagem do Mercosul, que já se formou como uma marca de êxito.

Isso tudo, evidentemente, além da função óbvia do Acordo, que vem a ser justamente a dinamização econômica e incremento da capacidade industrial brasileira conseqüência dos ganhos de escala proporcionados pelo aumento do número de consumidores para as exportações brasileiras.

Como resume CELSO LAFER,

O Mercosul continua sendo a nossa melhor opção, hoje como há dez anos, para (1) promover a inserção mais competitiva das economias dos quatro países na economia mundial, (2) propiciar economias de escala e, em conseqüência, aumentos de produtividade e (3) tornar a Região mais atrativa para os investidores internacionais. (2002a, p. 165)

No entanto, em fins da década de 1990, o Mercosul sofre um importante revés. Em primeiro lugar, deu-se o esgotamento das etapas de ganhos fáceis da integração, observados nos primeiros anos da década, em decorrência da desagravação tarifária automática. Após crescer ininterruptamente a taxas aceleradas entre 1991-97, o total do comércio intrazona apresentou ligeiro declínio em 1998, de cerca de 0,5%, e caiu de forma vertiginosa desde então.

A partir de 1999, a agenda de negociações passa a se concentrar em temas mais complexos e ligados ao aprofundamento da União Aduaneira como, por exemplo, o regime automotivo regional, medidas comuns de defesa comercial extrazona, defesa da concorrência, harmonização de regulamentos técnicos e sanitários, defesa do consumidor e, ainda, a abertura dos mercados de serviços e de compras governamentais.

Paralelamente a isso, temos as crises cambial e energética brasileiras e a forte retração econômica dos países da região, sobretudo da Argentina. Pela primeira vez desde a assinatura do Tratado de Assunção, as principais economias do bloco – Brasil e Argentina – passam por um período de crise econômica, fato que concorre para a retração do poder de alavancagem do Mercosul e faz aumentar as pressões protecionistas dos setores que se sentem prejudicados pela integração.

Em tal contexto, os conflitos comerciais assumiram grande poder de contaminação, colocando em perspectiva até mesmo a dissolução do bloco. Contenciosos como as tarifas impostas pelo Governo argentino ao açúcar e frango brasileiros e o futuro regime automotivo do Mercosul foram amplamente discutidos pelos dois governos.

Foram enormes as pressões protecionistas naquele período, trazendo como consequência a queda de 25% no comércio intramercado. O Governo brasileiro, não obstante, pelas razões já enunciadas, continua firme em sua decisão de negociar novos parâmetros junto aos países-membros de modo a dar um novo impulso ao mercado, política chamada pelo Itamaraty de *Relançamento do Mercosul*.

Durante as negociações, surgiram na imprensa constantes ataques à estratégia da diplomacia brasileira tendente a acatar todas as exigências do governo argentino na tentativa de restabelecer o fluxo comercial no Mercosul. Contudo, o Itamaraty não estava disposto a perder esse estratégico mercado conquistado pelo Brasil, nas palavras do então Ministro de Estado,

Eu não tenho dúvida em dizer que, no Mercosul, as perdas que possam resultar dessa maior subordinação ao interesse coletivo do poder decisório são mais do que compensadas pelos próprios benefícios econômicos. (LAMPREIA, 1999c, p. 90)

Em suma, se no primeiro mandato da gestão de FH CARDOSO, o Mercosul teve um crescimento além das mais positivas expectativas e foi a grande estrela da política externa brasileira, no período seguinte, foi exatamente o oposto disso.

O declínio do Mercosul, que se inicia ainda no fim da primeira gestão, persiste durante todo o segundo mandato. O Itamaraty não poupa esforços para contornar os problemas e reconduzir o Mercosul aos antigos trilhos, mas, à crise brasileira foram somados os gravíssimos problemas econômicos enfrentados pela Argentina, o que dificultou em muito a tarefa da diplomacia brasileira.

As negociações no âmbito do Mercosul foram mantidas, mas agora com foco não no avanço do acordo, mas simplesmente na tentativa de evitar sua falência.

## **MERCOSUL E UNIÃO EUROPÉIA**

Em 1995, o Mercosul e a União Européia ratificaram um acordo-quadro pioneiro de cooperação inter-regional com metas de liberalização comercial.

Segundo artigo do Embaixador Seixas Corrêa, publicado na Revista Brasileira de Política Internacional (1999),

Não fomos menos explícitos em nossas reivindicações nas tratativas do Mercosul com a União Européia, sobretudo no que diz respeito à importância de um maior acesso ao mercado agrícola comum. Conseguimos fixar um calendário e um cronograma de negociações.

Quatro anos depois, por meio de uma iniciativa do Presidente brasileiro, acontece a reunião de cúpula do Rio de Janeiro, a qual reuniu chefes de Estado e de Governo da União Européia e da América Latina. Temas não-tarifários e acerto de meros detalhes nos textos foram os assuntos predominantes nas três reuniões do Comitê de Negociações, o que levou o Ministro LAMPREIA a fazer duríssimas críticas à posição da U.E. e ameaçar com a possibilidade da ALCA – a estratégia de negociação paralela com a UE e Estados Unidos, no âmbito da Alca, tem justamente o objetivo de barganhar com um e outro com o propósito de conseguir melhores acordos.

As pressões por parte do Governo brasileiro, a adesão do México à Nafta, a possibilidade de George Bush finalmente conseguir autoridade sobre negociações comerciais (Trade Promotion Authority) viabilizando negociações comerciais mais arrojadas e, acima de tudo, o incremento de investimentos de risco por parte dos países europeus na região latino-americana podem ter contribuído para a flexibilização da posição da União Européia.

Apenas quatro meses após as declarações de LAMPREIA, para a surpresa da Chancelaria (LIMA, 2001), foi apresentada pela parte européia uma proposta de redução tarifária. Entretanto, o tema dos subsídios à agricultura continuou sendo tratado de maneira insatisfatória.

É praticamente inconcebível, na visão de grupos de pressão europeus, que a Política Agrícola Comum (PAC) venha a ser revisada para favorecer as importações de produtos agropecuários com origem no Mercosul.

CELSONO LAFER, em palestra proferida na comemoração do centenário da Esalq de Piracicaba, em maio de 2001, quando trata da questão dos subsídios para a Agricultura nos Estados Unidos e Europa, destaca, com a propriedade que lhe é característica:

É interessante observar que os principais opositores da liberalização do comércio agrícola são países que não hesitam em apregoar os benefícios do livre-comércio de manufaturas e serviços (...) Como não podem negar que a liberalização aumentaria a eficiência na alocação de recursos, defendem a tese de que a agricultura é um setor onde os objetivos não econômicos são mais importantes que os econômicos.

Da mesma forma, a diplomacia brasileira não está disposta a negociar qualquer acordo sem uma flexibilização europeia na questão. “Difícilmente se pode vislumbrar um acordo em que daríamos acesso preferencial aos nossos mercados sem algum tipo de concessão significativa na área agrícola” (LAMPREIA, 1999c, p. 125).

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO esteve empenhado em lançar âncoras que ligassem permanentemente o Brasil à União Europeia. Daí seu interesse na conclusão de acordos de associação política e econômica entre os dois mercados.

Por outro lado, a União Europeia tinha a preocupação de evitar uma possível expansão dos Estados Unidos por meio da Alca e perda de mercado na região, a exemplo do ocorrido com o México no âmbito do Nafta. Decorre dessas

considerações o julgamento de que os possíveis avanços na liberalização comercial com a União Européia dependeriam, em boa medida, de progressos na Alca.

## **ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS**

Depois do Mercosul, a próxima fase de abertura de mercados aos produtos brasileiros, no âmbito da teoria dos círculos concêntricos, seria a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Em dezembro de 1994, 34 países do continente americano reúnem-se para decidir sobre a criação da Alca, onde foi aprovado o compromisso sobre sua formação até 2005. O Brasil foi representado pelo então Presidente ITAMAR FRANCO -- que se fez acompanhar pelo Presidente-eleito FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

Naquele momento, no Brasil, havia uma visão favorável à aceleração de entendimentos sobre liberalização comercial com o objetivo de criar um ambiente de concorrência para a produção nacional e viabilizar o abastecimento da demanda criada com o plano real e controle da inflação. Até o início dos anos de 1990, havia uma relativa abundância de capitais nos mercados financeiros internacionais, as exportações caminhavam em um ritmo acelerado e não havia maior preocupação com a reversão dos elevados superávits comerciais registrados na década anterior.

Em discurso no Instituto Rio Branco em abril de 1995, LUIZ FELIPE LAMPREIA afirma:

A visita oficial aos Estados Unidos<sup>16</sup> é exemplar do sentido de renovação e abertura da nossa diplomacia. Levamos ao nosso principal parceiro econômico

---

<sup>16</sup> O Ministro Lampreia se refere à visita oficial de Fernando Henrique Cardoso aos Estados Unidos realizada em 17 de abril de 1995.

individual a palavra de um Brasil mais confiante, amadurecido, que chega na condição de parceiro em busca de oportunidades, com melhores credencias, *sem pedidos a fazer, com disposição de assumir suas responsabilidades nas relações internacionais* [grifo da autora]. O novo momento interno brasileiro refletiu-se perfeitamente nessa viagem.

Todavia, nesse mesmo ano, presenciou-se uma modificação do quadro econômico mundial com as sucessivas crises financeiras internacionais as quais determinaram uma importante restrição ao acesso a créditos externos. A partir desse momento, aceleram-se as críticas à Alca e a retórica do governo brasileiro tem também um momento de inflexão. Em palestra na Escola Superior de Guerra (set, 1996) o Ministro LUIZ FELIPE LAMPREIA adverte:

(...) queremos evitar uma exposição precoce e descontrolada da economia brasileira a um segundo choque de abertura competitiva ao exterior -- e a economias muito mais produtivas do que a nossa, como a canadense e a norte-americana, antes que se consolidem as adaptações e aperfeiçoamentos impostos pelo primeiro choque. Afinal, de 1990 para cá, fizemos uma ampla abertura comercial em três níveis -- unilateral; regional, no âmbito do Mercosul; e internacional, no âmbito dos acordos da Organização Mundial do Comércio.

Segundo explica Gilberto Dupas em artigo publicado pelo Estado de S. Paulo (13/04/1997), diante do acirramento das pressões estadunidenses, o Brasil, no âmbito da Alca, teria três possibilidades de estratégia:

- A primeira, de aderir incondicionalmente à Alca. Hipótese abandonada em função de sua óbvia inconveniência para o Brasil;
- A segunda, de retardar ao máximo o processo procurando consolidar o Mercosul antes de a negociação ser finalizada. Aparentemente, a estratégia mais utilizada por FHC;

- Ou aproveitar o ânimo de impaciência dos Estados Unidos e se posicionar de forma intransigente com o objetivo de inviabilizar o acordo.

Contrariamente ao que vinha sendo informado pela mídia, a quase inação do governo brasileiro com respeito à Alca não estava relacionada com falta de vontade política por parte do Brasil em assinar o acordo, mas, como será visto logo a seguir, entre outras razões, vinha da necessidade de posicionar as empresas brasileiras para enfrentar uma nova abertura de mercados.

Segundo artigo do Embaixador SEBASTIÃO DO REGO BARROS (1996a), Secretário-Geral do MRE no Governo de FHC, a reunião vice-ministerial sobre a formação da ALCA em Florianópolis em setembro de 1996 teve a agenda oculta de desfazer o mito da resistência do governo brasileiro ao processo de integração hemisférica.

A afirmação do Embaixador REGO BARROS parece ter fundamento, uma vez que um acordo de livre comércio ancorado em bases justas poderia gerar uma evolução sem precedentes na conformação da economia brasileira.

Os países que se acham envolvidos no processo negociador da Alca hoje já respondem por 50% de nosso comércio exterior e 70% de nossas exportações de manufaturados. O governo brasileiro não poderia se dar ao luxo de abrir mão de uma maior fatia desse mercado.

As razões parecem ser bem outras. Em primeiro lugar, CARDOSO defende que quer evitar um novo choque de abertura competitiva, antes que se consolidem as adaptações e aperfeiçoamentos impostos pelo primeiro choque no início da década de 90, que, como todos sabem, foi acompanhado por um

incremento no déficit do balanço de pagamentos tanto no Brasil, como nas demais economias em desenvolvimento onde esse processo se passou.

Em segundo lugar, o Mercosul sempre foi uma prioridade do governo FHC e a conclusão das negociações na Alca antes que o Mercosul estivesse fortalecido como união aduaneira prejudicaria não só o Acordo com o Cone Sul, mas também toda a estratégia comercial do Itamaraty.

Além disso, um atraso nas negociações da ALCA daria um prazo maior para a conclusão de negociações favoráveis para o Brasil no âmbito da OMC e Mercosul-União Européia. A estratégia do governo brasileiro de negociar simultânea e paralelamente nos três foros prioritários – ALCA, OMC e Mercosul – o levou a pressionar no sentido da adoção uma mesma data de conclusão de negociação para os três foros, o ano de 2005.

Outra questão tão ou mais importante que as anteriores, e que certamente trouxe maior lentidão ao processo, foi a dificuldade de negociação que a diplomacia brasileira vinha enfrentando junto aos Estados Unidos em relação aos subsídios, barreiras não-tarifárias, sanitárias e fito-sanitárias e, especialmente, aos agressivos mecanismos antidumping praticados por eles sobre os mais importantes produtos da nossa pauta de exportações.

Na verdade, uma das dificuldades que enfrentamos em negociações como a Alca é o fato de que, se por um lado a proteção da indústria nacional ainda se baseia essencialmente em tarifas, por outro lado os obstáculos ao acesso de nossos produtos aos mercados dos países desenvolvidos são constituídos sobretudo por barreiras não tarifárias. (LAFER, 2002a, p. 205)

Essas barreiras não tarifárias não são explicitamente protecionistas, elas vêm mascaradas de proteção ao meio-ambiente, ao trabalhador, à propriedade intelectual, ao consumidor, etc. daí a dificuldade de

serem evitadas. A estratégia que o governo brasileiro se utiliza não é de combater a proteção, per se, mas de defender que as discussões tenham lugar nos foros especializados naquela matéria especificamente, e não que sejam tratadas como matéria comercial. “O Brasil não é contra a Alca. O que queremos é saber que regras prevalecerão. Vai ser uma regra para nós e outra para eles ou a mesma para todos? Vai ser protecionismo lá e não aqui?” (CARDOSO, apud TOLEDO, 1998, p.123).

A reunião de Vice-Ministros da ALCA, realizada em Recife, em fevereiro de 1997, inaugurou um outro tom, já bem mais próximo do discurso que se seguirá durante a parte final da gestão FHC. O corpo diplomático brasileiro começa a apresentar, de forma sistemática, a visão de que a Alca só será positiva para as economias em desenvolvimento se os Estados Unidos estiverem dispostos a flexibilizar sua posição, sobretudo no que se refere à agroindústria.

Além disso, crescem também as críticas à forma como vinham sendo conduzidas as negociações. Em primeiro lugar, foi muito questionada a capacidade técnica do governo federal de negociar os acordos comerciais em geral. Um segundo ponto foi a atitude cautelosa e moderada adotada pelo Itamaraty nas negociações, que são muitas vezes interpretadas pela opinião pública como uma resistência do governo brasileiro em firmar o acordo. A deficiente participação da sociedade civil e iniciativa privada nas discussões sobre integração regional seria uma terceira questão.

Além do fato de que uma considerável parcela da opinião pública resistia à possibilidade da assinatura de qualquer acordo de livre comércio com os Estados Unidos, uma vez que se acredita na impossibilidade de uma negociação justa junto a um país com economia tão superior à nossa.

A verdade é que fazia parte da estratégia do governo brasileiro garantir que o Acordo não fosse concluído antes 2005, de modo que as três plataformas negociatórias pudessem ser discutidas de forma paralela e equilibrada, evitando que houvesse um distanciamento da política de *global trader* que vinha sendo adotada pelo Presidente.

O Brasil não deseja vincular-se de forma preferencial a um único bloco comercial, por razões político-estratégicas e econômico-comerciais. Consideramos prioritária a manutenção do padrão histórico de equilíbrio relativo que se observa na repartição geográfica de nossos fluxos de comércio internacional. Esse padrão contribui para a manutenção da autonomia de nossa política externa e para que o Brasil disponha de maior espaço de manobra nas negociações econômicas internacionais. (Corrêa, 1999)

Por um lado, a criação de uma área de livre comércio no continente é uma possibilidade importante demais para ser rejeitada, tendo em vista o tamanho do mercado. Além disso, o interesse da União Européia de negociação com o Mercosul cresce na medida em que a Alca vai se tornando uma realidade.

Mas, por outro lado, os Estados Unidos precisam flexibilizar sua posição com respeito ao acesso a mercados, sobretudo na agricultura, para que o governo brasileiro tenha interesse em que esse foro negociatório se transforme em um acordo de livre comércio.

Em maio de 1997, na Reunião Ministerial de Belo Horizonte, já se pode observar uma participação brasileira mais ativa na negociação do regramento da Alca. Foram acordados ou reiterados, entre outros pontos, os seguintes: o consenso como princípio fundamental do processo decisório; a compatibilidade com os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC); e o ano de 2005 para a conclusão das negociações, um pleito eminentemente brasileiro.

Ademais, ficou estabelecido, com a colaboração do governo brasileiro, que a Alca seguiria o princípio do *single undertaking*, ou seja, nada seria firmado sem que todas as questões pertinentes estivessem acordadas previamente. Não seria possível firmar apenas partes do acordo.

Outra questão de suma importância para o Brasil, e que já havia sido negociada entre BILL CLINTON e CARDOSO, foi reafirmada pela Declaração Ministerial: a possibilidade de coexistência do Mercosul e Alca, a assim chamada estratégia de *building blocks*. Ademais, foi acertada a possibilidade de os países negociarem individualmente ou em bloco, como parte de um grupo de integração sub-regional.

O ano de 2001, coincidindo com o início da gestão de Celso Lafer, inaugura uma fase de intensificação dos desafios da Alca, especialmente quanto à questão da antecipação do prazo para sua conclusão. Em março de 2001, a apenas três semanas da Cúpula das Américas em Quebec, o Presidente GEORGE W. BUSH convida FERNANDO HENRIQUE CARDOSO para uma visita aos Estados Unidos a fim de, segundo declarou à imprensa, demonstrar-lhe as vantagens da adesão brasileira à Alca. A resposta brasileira que vinha sendo, em geral, evasiva, assumiu um caráter contundente na discordância quanto à intenção dos Estados Unidos de antecipar a Alca de 2005 para 2003.

De acordo com o próprio CELSO LAFER (2001c), a ALCA exerce fascínio sobre muitos países latino-americanos e a agenda tendia a ser muito menos dilatada, não fosse a pressão do governo brasileiro no sentido contrário.

A Argentina, para citar apenas um exemplo, propôs que as negociações fossem concluídas em 2000 e coube à diplomacia brasileira a tarefa de ampliar a agenda e negociar o adiamento do início da redução das barreiras de

comércio para 2005, isso não com o objetivo de obstar o acordo, mas para adequá-lo ao cronograma brasileiro.

Os temas relacionados à agenda de conclusão da Alca vinham deixando o governo brasileiro em uma desconfortável posição de isolamento, posição bastante arriscada para o Brasil, uma vez que ficar à margem desse processo seria extremamente desinteressante para a indústria nacional, não só pela perda do mercado americano para outras economias da região, como também perda do mercado latino-americano sobretudo para os Estados Unidos. Esse processo forjaria uma situação de isolamento diplomático para o Brasil, uma não-hipótese para CARDOSO dentro do contexto da inserção como prioridade nacional.

De acordo com o então Secretário-Geral, Embaixador Seixas Corrêa,

Diferentemente do que muitas vezes se argumenta, é possível, sim, haver uma ALCA sem o Brasil (...) Nada impede a formação de um espaço hemisférico comum, sem a participação do Brasil, por meio de uma rede de acordos bilaterais dos diversos países latino-americanos com os Estados Unidos, ou da negociação da adesão desses países ao Nafta. (2001)

A estratégia do governo brasileiro era a seguinte: em nenhum momento o governo brasileiro se recusaria a participar das negociações, contudo o Itamaraty deixa claro que se os resultados não refletissem os interesses brasileiros, o acordo não seria assinado.

É importante salientar, no entanto, que esse tipo de estratégia em um acordo do escopo da Alca, com um grande número de países e interesses envolvidos, vai se agigantando com o tempo e corre-se o risco de, no final das negociações, o acordo ter tomado uma inércia tal que torne impossível para o governo brasileiro não assiná-lo.

Evidentemente, a diplomacia brasileira está plenamente consciente desse risco, mas, ainda sim, parece entender ser essa a melhor retórica naquele momento.

A Cúpula Ministerial de Buenos Aires, em sete de abril de 2001, foi negociada pelo Brasil em bloco, juntamente com os outros membros do Mercosul. A proposta estadunidense de antecipação do prazo para negociações foi recusada. Os países integrantes acordaram com o prazo de 2005 para o fim das negociações (1º de janeiro) e implantação (31 de dezembro).

Outro importantíssimo resultado da Cúpula de Buenos Aires para o Brasil foi o reconhecimento da necessidade de promover-se uma maior transparência no processo negociador da ALCA, de forma a incentivar a participação crescente da sociedade civil, ponto constantemente reiterado pelo principal negociador brasileiro da ALCA, Embaixador José Alfredo Graça Lima. A Declaração dedicou oito parágrafos ao tema.

Além disso, foi reafirmado o princípio do *single undertaking* e a estratégia de *building blocks*. De acordo com a Declaração Ministerial de Buenos Aires,

Reafirmamos que o resultado das negociações da ALCA constituirá um compromisso único (*single undertaking*), abrangente, que incorpore os direitos e obrigações que sejam mutuamente acordados para todos os países-membros. Reiteramos que a ALCA pode coexistir com os acordos bilaterais e sub-regionais, na medida em que os direitos e obrigações contidos nesses acordos não estejam cobertos ou superem os direitos e obrigações da ALCA.

Para o Brasil, a Alca é uma ameaça e uma oportunidade, não é um destino, como no caso do Mercosul, mas uma opção. No Governo FERNANDO HENRIQUE, ela só seria considerada interesse nacional na medida em que houvesse efetiva abertura do mercado americano para produtos nacionais.

Resumindo a política externa de FHC para a Alca, podemos dizer que até o fim do primeiro mandato, CARDOSO adotou uma política de dilatar os prazos de finalização do Acordo com vista a ganhar tempo para a adaptação das empresas brasileiras à concorrência internacional, consolidar a união aduaneira do Mercosul e fortalecer os laços comerciais com seus diversos interlocutores de forma eqüitativa. CELSO LAFER chamou essa fase de *preparatória do processo Alca* (2002a, p. 228).

A partir do segundo mandato, com um Mercosul já bastante enfraquecido pela crise econômica argentina e crises cambial e energética brasileiras, essa atitude protelatória do governo brasileiro é substituída por uma posição mais pró-ativa nas negociações e um contundente discurso sobre os interesses brasileiros na região, a chamada *fase negociadora do processo Alca* (2002a, p.230). Nessa fase, pode-se observar um Presidente confiante na capacidade do país de mudar o curso das negociações. Em suas palavras,

De posse desse valioso instrumento negociador [*single undertaking*], que evitava a imposição do interesse de um país sobre os outros, compareci à reunião de cúpula dos chefes de Estado do Hemisfério em Quebec, no Canadá, em 2001, preparado para dizer em que condições entraríamos na Alca. (CARDOSO, 2006, p. 621)

Em Quebec, CARDOSO estabelece, pela primeira vez de forma clara e definitiva, os condicionantes básicos para que um acordo hemisférico seja atraente para o Brasil:

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

cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável.

Além disso, reafirma categoricamente a prioridade dada pelo governo brasileiro ao Mercosul, deixando claro, desta forma, que não abre mão da união aduaneira no caso da criação da Alca.

Assim temos realizado, com êxito, a construção do Mercosul, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica.

Segundo CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA (in LAMOUNIER, 2002), “O discurso de Quebec foi provavelmente o ponto alto do governo de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO em termos de política externa, por ter-se constituído uma afirmação confiante de uma nação grande, forte e soberana” (p.329).

Apesar de uma ação mais afirmativa do governo brasileiro em torno da questão, a política protecionista estadunidense não é modificada: 60% de nossas exportações para os Estados Unidos continuam enfrentado algum tipo de restrição não tarifária. De acordo com o que afirmou CELSO LAFER em palestra proferida no Seminário *O Continente Americano e o Futuro das Integrações Regionais* (2001),

O Governo brasileiro não está disposto a abrir seu mercado de serviços sem acesso aos mercados do Norte aos produtos agrícolas e industriais. Não está disposto a apenas reabrir a discussão sobre a implementação das regras de patentes sem regras comuns ao hemisfério em matéria de antidumping.

Além do protecionismo estadunidense na agroindústria, ainda resta um importante desafio pela frente: o governo brasileiro vai precisar lidar com a opinião pública contrária à implementação da Alca e, sobretudo, intensificar sua

ação de esclarecimento e contato junto à sociedade civil brasileira no sentido de sedimentar uma posição consensuada da população brasileira sobre a Área de Livre Comércio das Américas.

## **Organização Mundial do Comércio**

A OMC tem como funções principais servir de foro para negociações de novas regras ou temas relacionados ao comércio e viabilizar a aplicação das normas de comércio internacional já acordadas internacionalmente. Nas palavras de CELSO LAFER, “os maiores ativos da OMC são suas regras” (2002a, p. 239). Além disso, é dotada também de um sistema de solução de controvérsias em matéria de comércio internacional.

A OMC, assim como seu antecessor, o GATT, decide por consenso, de modo que, da mesma forma que tende a proteger as grandes economias das majorias numéricas de membros de menor peso econômico, procura assegurar que os temas importantes para os países em desenvolvimento estejam apropriadamente inseridos na pauta negociadora de normas. Contrariamente ao que se dá na ONU, Banco Mundial e FMI, a OMC não privilegia, de modo institucional, os interesses das grandes economias.

A esse respeito, em artigo publicado pelo Estado de São Paulo, argumenta Celso LAFER:

A OMC é, assim, muito mais democrática que o FMI ou o Banco Mundial, que delibera pelos votos ponderados de seus acionistas majoritários - os países desenvolvidos -, ou do que a ONU, que tem no seu Conselho de Segurança cinco membros permanentes com poder de veto. (2004)

FH CARDOSO é enfático em destacar que a importância do multilateralismo em geral para os países com o porte econômico do Brasil, vem da

possibilidade de participação em igualdade de condições frente às economias avançadas.

De acordo com artigo do Embaixador SEBASTIÃO DO REGO BARROS, então Secretário-Geral das Relações Exteriores, publicado pela Gazeta Mercantil em janeiro de 1996, a diplomacia brasileira tem, no âmbito da OMC, três prioridades, listadas a seguir:

A primeira e mais genérica é a preservação do papel do Brasil como um dos principais atores nas negociações dentro da OMC.

A segunda prioridade do Brasil na OMC é o aprofundamento da liberalização comercial em setores tradicionais. Como forma de reduzir as distorções que caracterizam o comércio de bens agrícolas, em especial pelo recurso abusivo aos subsídios na União Européia e nos Estados Unidos.

A terceira e última prioridade do Governo brasileiro em sua atuação na OMC é a de evitar que a eventual assimilação de "novos temas" à agenda da Organização se faça de modo precipitado ou em detrimento dos interesses dos países em desenvolvimento. Diversos assuntos têm sido suscitados por países desenvolvidos, como comércio e questões trabalhistas, regionalismo e investimentos, mas há o reconhecimento generalizado de que a incorporação de novos temas à agenda da OMC deve requerer o consenso entre as partes e o amadurecimento prévio das discussões sobre que aspectos se relacionam diretamente ao comércio comercial.

Contudo, apesar do destaque dado ao tema pelos mais diversos interlocutores do Itamaraty, o que se observa durante grande parte do primeiro mandato de FHC é uma tímida atuação por parte do governo brasileiro na proposição de novas regras no âmbito da OMC. A maior preocupação de CARDOSO parecia estar em redesenhar o ordenamento jurídico brasileiro em conformidade com as regras internacionais com vistas a estabelecer uma imagem positiva do Brasil junto aos nossos parceiros comerciais.

Em consonância com o pensamento do Presidente, o Embaixador REGO BARROS procura salientar a importância do respeito às regras internacionais com o fim de assegurar a necessária credibilidade do Brasil no âmbito da OMC.

O Brasil empreendeu um ambicioso programa de liberalização comercial nos últimos anos e vem pautando sua atuação pelo respeito às regras emanadas dos acordos que firmou na OMC e no âmbito regional. Tem, portanto, todas as condições de continuar a ser um dos países mais atuantes na Organização e de utilizá-la como instrumento para o acesso cada vez maior às exportações de seus bens e serviços.(1996a)

A Rodada do Milênio, que seria inaugurada na III Reunião Ministerial, em Seattle, em novembro de 1999, finalmente colocaria na mesa de negociações as questões que diziam respeito ao Brasil diretamente, tais como a liberalização do comércio agrícola, excluída da pauta negociatória do GATT.

Seattle representa o início do processo de mudança no perfil de negociação de nosso governo. Já nesse momento, o Itamaraty começa a se articular com os países-membros do Grupo de Cairns<sup>17</sup> e com outros países igualmente empenhados na liberalização do comércio agrícola internacional, com vistas a utilizar-se de todos os mecanismos disponíveis para conseguir um bom acordo para a agroindústria nacional. A estratégia brasileira seria de condicionar quaisquer compromissos de liberalização comercial a uma contrapartida na área agrícola.

Se há um pleito recorrente na diplomacia econômica brasileira, é exatamente o da reivindicação por maior acesso aos mercados agrícolas europeu e norte-americano. O pleito tem sido apresentado na OMC, mas

---

<sup>17</sup> O Grupo de Cairns é um grupo de países exportadores agrícolas que apóia a liberalização mundial do comércio desses produtos. Foi criado 1986, na cidade de Cairns (Austrália), antes do início da Rodada Uruguai. Entre seus Estados-membros estão África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Malásia, Nova Zelândia. Esses países detêm cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais.

também nas tratativas com a União Européia e no plano hemisférico. (CARDOSO, Rep. Dominicana, 2002)

Entretanto, Seattle foi uma grande decepção para a diplomacia brasileira. Seria uma rara oportunidade de conseguir maior abertura de mercado para os nossos produtos. Falhou. Não havia interesse suficiente por parte das economias desenvolvidas e talvez, segundo o próprio ex-Chanceler LUIZ FELIPE LAMPREIA (2000), os países em desenvolvimento não estivessem organizados o suficiente para enfrentar as negociações acrescidas de uma nova variável, as pressões da sociedade civil.

O insucesso em Seattle trouxe conseqüências importantes para as outras plataformas de negociação brasileiras. Tende a fortalecer o regionalismo mercosulino e a enfraquecer o multilateralismo, representado no caso do Brasil, pela Alca e negociações Mercosul-UE.

Em artigo publicado pela Gazeta Mercantil (1999), LAMPREIA afirma:

(...) é natural esperar que o fracasso no lançamento da Rodada do Milênio, especialmente nas circunstâncias em que ocorreu, surtirá efeitos em outras frentes de negociação. Por um lado, espera-se uma desaceleração das negociações para a conformação da Alca e para a criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a UE. De outra parte, as condições são favoráveis à canalização de esforços e recursos para o fortalecimento do Mercosul e de seus vínculos comerciais com os demais vizinhos da América do Sul.

Lampreia deixa claro que a inflexibilidade por parte das nações desenvolvidas em Seattle leva o governo brasileiro a priorizar o fortalecimento do Mercosul em detrimento das relações com a União Européia e implementação da Alca:

Que a consolidação do Mercosul seja nossa resposta ao recrudescimento do protecionismo nos países desenvolvidos; um exemplo de que o comércio

desimpedido, fundamentado em bases justas, na negociação franca, no respeito às necessidades e aspirações de cada um continua a gerar bons frutos e a forjar elos cada vez mais sólidos de amizade e cooperação entre nações. (1999c)

Podem-se observar na estratégia da diplomacia brasileira, no âmbito da OMC, duas fases: na primeira, o objetivo principal seria de adequar as normas e padrões da produção nacional aos internacionais; nesse contexto figura a lei de patentes aprovada pelo Congresso no primeiro mandato de FH CARDOSO.

Durante a cerimônia de aprovação da nova lei, CARDOSO assinala que “ninguém cresce na base da rapinagem” e acrescenta:

O Brasil tinha de ter sua lei regulamentando a propriedade industrial, pois isso atualiza seus compromissos na área internacional, principalmente no sentido de ampliar seu poder de discussão na Organização Mundial de Comércio (OMC), sem que houvesse sempre a pressuposição de que nós estávamos enganando.

Na segunda fase, seria necessário identificar as normas que afetam diretamente as exportações brasileiras e adequá-las aos interesses nacionais. Além disso, o governo brasileiro deveria trabalhar no sentido de derrubar as medidas não tarifárias para assegurar que as eventuais modificações nas regras resultem, de fato, na abertura de mercado para nossos produtos.

Durante o primeiro mandato, no âmbito da OMC, o governo brasileiro intensifica seu esforço no sentido de adequação da produção nacional aos padrões internacionais e passa a se utilizar amplamente do mecanismo de solução de contenciosos da OMC.

Durante a gestão de FH CARDOSO, o Brasil esteve envolvido em 21 contenciosos na OMC, 14 como reclamante e sete como reclamado. Em 85% deles, os resultados foram favoráveis ao Brasil.

De acordo com LAMPREIA (1999c, p.276), a instrução do Presidente da República não era levar qualquer contencioso comercial do Brasil à OMC, mas fazê-lo sempre que se esgotassem os procedimentos diplomáticos usuais e ainda sim não houvesse resultado satisfatório.

Em contrapartida, o Itamaraty não parecia priorizar uma ação no sentido de pressionar pela criação de regras favoráveis ao Brasil. A política externa brasileira estava voltada a adequar as normas brasileiras àquelas postuladas na OMC e obter vitórias nas controvérsias das quais as empresas brasileiras faziam parte.

Ou seja, na prática, durante os primeiros anos da era FHC, o que se vê é uma política externa voltada a imprimir uma imagem positiva do Brasil por meio da adequação do ordenamento jurídico doméstico às regras internacionais e muito pouca ação no sentido de suas modificações para sua adequação aos interesses nacionais. O Presidente parecia não confiar no poder da economia brasileira de vir a influenciar na proposição de normas da OMC.

Em realidade, portanto, nós temos um mundo muito mais complexo do que aquele em que operavam os nossos antecessores, um mundo no qual há desdobramentos positivos e outros negativos. Há facilidades maiores, mas dificuldades também consideravelmente maiores do que no passado, em que precisam ser bem compreendidas por países como o Brasil, cuja inserção internacional não pode ser excessivamente ambiciosa, pois devemos ter em mente os limites da nossa capacidade de influir sobre o processo decisório. (LAMPREIA, 1999c, p.79)

A Conferência Ministerial da OMC, realizada em Seattle, em novembro de 1999, coincidiu com o fim do primeiro mandato de CARDOSO e trouxe uma fase de grandes mudanças na condução das negociações internacionais por

parte do Governo brasileiro. Nas palavras de CELSO LAFER, “marcou o início efetivo da presença da diplomacia brasileira no jogo da globalização” (2001a).

O Brasil saiu da posição de expectador e passou a participar na proposição de novos regramentos no âmbito da OMC. Em conformidade com esses novos tempos, o negociador brasileiro, CELSO LAFER, teve uma importante participação na proposição de uma nova rodada de negociações.

Ao final da reunião plenária que aprovou a abertura da nova rodada, o diretor-geral da Organização Mundial do Comércio, MICHAEL MOORE, referindo-se ao esforço e dedicação de LAFER durante o processo, declarou: "Este homem é um herói!" (apud BENEVIDES, 2001).

As vitórias foram, de fato, substanciais. O governo brasileiro conseguiu garantir o direito dos países membros à não observância de patentes de medicamentos, em casos em que a vida humana esteja em risco e de serem concedidas licenças para a produção de medicamentos genéricos.

No que se refere à agricultura, o texto da declaração incluiu uma menção à redução gradual e à eliminação de subsídios para exportação e ao disciplinamento de medidas de apoio interno a agricultores e foi aberto espaço para a discussão sobre legislações de medidas antidumping - uma das grandes preocupações do Brasil.

Além disso, acrescenta LAFER, o Brasil, ao participar de forma ativa durante as negociações, ganha credibilidade e força para negociação nos outros foros de interesse do país. "Isto nos dá força adicional nas negociações que vamos ter, seja no âmbito das Américas, seja nas negociações de acordos com a União Européia" (apud BENEVIDES, 2001).

Em novembro de 2001, teve início uma nova rodada de negociações da OMC, em Doha, no Catar, e o Brasil se posicionou como um importante ator nas discussões de regras multilaterais, sobretudo no que tange às barreiras protecionistas impostas pelos países industrializados sobre a agroindústria.

Segundo reportagem de Jacqueline Farid para o Estado de São Paulo (2001), FH CARDOSO acredita que, com as vitórias do Brasil em Doha e contra o Canadá na OMC, o Brasil demonstrou que “tem força para sentar à mesa sem complexo de inferioridade”.

Assim como nas outras bandejas de negociação, na OMC a atuação da política externa brasileira teve uma dramática modificação no segundo mandato de FHC. Nenhum dos discursos de CARDOSO ou de suas ações sinaliza ter sido essa uma ação premeditada e que já fazia parte da estratégia do Itamaraty desde o primeiro mandato. Parece-me que a inflexão que presenciamos igualmente nos três tabuleiros fez parte, isto sim, de um processo de amadurecimento da economia brasileira, da opinião pública internacional em relação ao Brasil e, até mesmo, de maior confiança do então Presidente no país.

Nesse sentido, a diplomacia brasileira, de forma mais afirmativa, torna-se defensora da idéia de que o futuro da OMC passa pela liberalização agrícola e revisão dos mecanismos de exceção, os quais permitem a adoção de subsídios e estabelecimento de quotas pelos países desenvolvidos.

O que se argumenta, principalmente após o ataque terrorista de 11 de setembro, é que a abertura dos mercados dos países desenvolvidos para os produtos dos países menos desenvolvidos possibilitará a expansão das economias destes países, gerando maior riqueza interna, o que contribuirá para a diminuição

das desigualdades sociais, bem como para a construção de sociedades mais equilibradas e estáveis econômica e politicamente.

De acordo com artigo publicado pelo Estado de São Paulo em outubro de 2001, na avaliação de Fernando Henrique, o 11 de setembro levou os norte-americanos a buscar apoio internacional contra o terrorismo, o que abre oportunidade para que os países em desenvolvimento aumentem a pressão nos fóruns internacionais em busca de apoio a medidas de promoção do desenvolvimento econômico e social.

É uma posição que deve ser defendida com ênfase cada vez maior pelo governo brasileiro. Para os estrategistas do Palácio do Planalto e do Itamaraty, esse é um momento favorável para convencer a comunidade internacional a apoiar ações que democratizem o crescimento econômico. E ampliem o acesso das populações marginalizadas a benefícios sociais até hoje restritos aos habitantes das nações mais favorecidas. (OLIVEIRA, 2001)

Nas palavras de CELSO LAFER por ocasião do Fórum Nacional Nova Ordem Internacional, globalização e o mundo pós-11 de setembro, no Rio de Janeiro em 2002:

Realizada ainda sob o impacto dos atentados, a Conferência Ministerial da OMC, em Doha, em novembro, foi beneficiada pela necessidade de demonstrações concretas de avanço na cooperação internacional e de afirmação do multilateralismo. Doha beneficiou-se também do fracasso de Seattle em 1999. O receio de um novo colapso nas negociações – que teria enfraquecido, de forma possivelmente irremediável, a Organização – constituiu elemento de pressão.

O governo brasileiro passa a depositar grandes expectativas nas negociações no Catar na direção de um maior acesso de nossos produtos no mercado mundial. Em 1999, em Seattle, não houve consenso e a rodada de

negociações da OMC foi marcada pelos protestos e manifestações reportados pela mídia. Parecia haver um esforço consciente não só do Brasil, mas de todos os países envolvidos no processo, no sentido de evitar que se repetissem em Doha os acontecimentos de Seattle.

Segundo Mário Ferreira Presser, coordenador do Curso de Diplomacia Econômica da Unicamp, o ataque terrorista nos Estados Unidos às vésperas da Ministerial de Doha, influenciou na forma como foram direcionadas as negociações.

Naquele momento, em Doha, tornou-se importante voltar a ter uma visão multilateral e reafirmar que estávamos todos no mesmo barco, íamos iniciar uma nova rodada e esta nova rodada iria corrigir algumas das iniquidades presentes no sistema. (2006)

A Conferência Ministerial em Doha, em novembro de 2001, como esperado, presenciou uma participação mais arrojada do governo brasileiro e um maior interesse, por parte dos países avançados, na cooperação e no multilateralismo. Entre os temas de interesse para o Brasil inseridos por Doha está a negociação das três vertentes que sustentam o protecionismo agrícola da Europa, dos EUA e do Japão: subsídios à exportação, à produção e obstáculos no acesso a mercados.

Nas palavras de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO,

(...) nas negociações da OMC realizadas em Doha, não apenas ganhamos um ponto importante na questão dos medicamentos para combater a AIDS, graças à ação dos ministros LAFER e JOSÉ SERRA e do embaixador CELSO AMORIM, como obtivemos, junto com nossos aliados, vitória sem precedentes: o mandato negociador para a agricultura, tema mais do que sensível e no qual as negociações entre regiões ou entre países nada caminharam. (CARDOSO, 2006, p.631)

No entanto, logo após a Ministerial, os Estados Unidos e a União Européia passam a dar demonstrações de que não modificariam sua política comercial. Segundo CELSO LAFER "o espírito de Doha está desaparecendo" (2002c). De acordo com o Chanceler, o espírito de cooperação de Doha estaria sendo vencido "por uma onda crescente de confrontação e protecionismo" (Ibid). LAFER enumera alguns traços do cenário por ele apontado<sup>18</sup>:

- O mercado de aço foi abalado por uma sucessão de restrições unilaterais, especialmente por parte dos dois maiores parceiros comerciais;
- A falta da "trade promotion authority" (TPA) nos EUA faz que o mundo se pergunte se as negociações podem ser levadas a termo no prazo determinado;
- A nova lei agrícola americana contraria a necessidade de eliminar subsídios e medidas de apoio doméstico que distorcem o comércio internacional;
- O protecionismo agrícola continua a ser norma na União Européia, em que a reforma da PAC tem feito poucos progressos, se algum.

O lento progresso alcançado pelas negociações na OMC, segundo as declarações do governo brasileiro, é consequência direta dessa situação. Ademais, as medidas protecionistas constantemente adotadas pela União Européia e Estados Unidos afetam diretamente a credibilidade da opinião pública na Organização.

Em muitos países em desenvolvimento, um número cada vez maior de pessoas questiona não apenas a habilidade da OMC de contribuir para um aumento no crescimento e nas exportações, mas também a idéia de que o desenvolvimento pode ser atingido por meio de práticas comerciais mais abertas. (2002c)

O governo brasileiro argumenta que o apoio à OMC da opinião pública mundial será garantido apenas na medida em que for observada uma real

---

<sup>18</sup> O texto no discurso em tela pode ser encontrado na íntegra na internet no seguinte endereço:

melhora no acesso aos mercados dos países desenvolvidos e quando houver, efetivamente, um impedimento à criação de novas barreiras comerciais. Nesse sentido, as aspirações dos países em desenvolvimento e as da OMC caminham lado a lado.

Para FHC, o fracasso das negociações na Rodada de Doha poderia ser extremamente negativo, uma vez que a OMC habilita o governo brasileiro a fazer valer os direitos de empresas nacionais em um foro de relativa igualdade entre as nações, dependendo apenas de uma participação firme e coerente por parte dos negociadores.

A organização propicia ao Brasil a oportunidade de avançar em questões que, embora presentes na mesa de negociação da Alca ou Mercosul-UE, não podem ser resolvidas plenamente nesses foros, como é o caso das barreiras não tarifárias à importação do produto brasileiro.

A negociação da OMC constitui, portanto, um complemento vital para as negociações da Alca e com a União Européia. É na OMC que se discutem as regras que nos permitirão traduzir vantagens tarifárias em oportunidades efetivas de acesso. (LAFER, 2002, p. 246)

Uma eventual derrota na OMC levaria a um conjunto de problemas também nos outros tabuleiros. É nesse sentido que CELSO LAFER afirma que o que está em jogo na OMC é “não só a viabilidade do multilateralismo comercial, como também o multilateralismo em seu sentido amplo” (2003).

Do ponto de vista de FHC, de nada adiantaria o Brasil negociar excelentes acordos no âmbito da Alca e junto à União Européia se seus países-membros mantivessem a política de barreiras não-tarifárias. Dentro da estratégia de maior inserção internacional, torna-se desimportante o valor das tarifas acordadas

nas negociações comerciais, se na OMC não se conseguir garantir que os Estados Unidos e os países Europeus não se utilizem dos instrumentos em tela. Daí a grande relevância de negociações arrojadas no âmbito da OMC, é lá que o governo brasileiro pretende evitar que imposições fitossanitárias, cláusulas sociais, etc., sejam utilizadas para impedir o acesso de produtos brasileiros, independentemente do nível tarifário.

## CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Se pudermos resumir a política externa de FHC em uma frase, esta seria a seguinte: o esforço no sentido de uma maior inserção internacional brasileira com o objetivo do desenvolvimento econômico.

Imediatamente é possível visualizar as raízes dessa política em sua obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina* cujo princípio básico está na afirmação de que é possível ter, ao mesmo tempo, dependência ao capital externo e desenvolvimento. Em seu governo, FH CARDOSO leva essa máxima ao seu limite, ou seja, de que só é possível acelerar o crescimento em um ambiente de abertura, mesmo que relativa, ao capital externo. Um processo de desenvolvimento autárquico, voltado para o mercado interno, tende a ser menos produtivo.

Quando se fala em globalização, há também uma coincidência de posições. FHC é mais do que enfático quando defende sua posição de que a globalização não é uma opção, mas um fato incontestável. Aquele que não se adaptar a essa nova realidade, dentro de suas próprias premissas, será por ela adaptado, dentro das premissas do sistema internacional.

Um bom exemplo dessa visão de CARDOSO é o comportamento do investimento externo de curto prazo. Caso não sejam estabelecidas, nacionalmente, regras para a movimentação de investimentos em conformidade com aquelas aceitas internacionalmente, haverá uma revoada de capital externo e uma provável crise econômica. Para reconquistar a confiança do mercado internacional e sair da crise, o país terá que ceder tanto ou mais do que teria cedido no primeiro momento.

Daí vem também sua mais absoluta preocupação com a imagem do país. Especialmente nos primeiros anos de sua gestão, CARDOSO demonstrou

grande preocupação em transmitir uma imagem de estabilidade macroeconômica e política e, mais ainda, de adaptar as normas brasileiras ao regramento internacional.

A internacionalização da economia brasileira, para FHC, dependia, fundamentalmente, de uma imagem positiva do Brasil no exterior e de sua política externa, sobretudo no âmbito dos três tabuleiros de negociação, estando direcionada para esse objetivo.

### **DEPENDÊNCIA COM AUTONOMIA**

As raízes do direcionamento da política externa de FHC, “autonomia pela participação” em contraposição à “autonomia isolacionista” de outros tempos, podem ser encontradas nas reflexões do Sociólogo e no discurso sobre globalização do Presidente: uma relativa autonomia em uma economia internacionalizada é considerada possível, dependendo das articulações políticas e sociais internas e destas com o sistema internacional.

FHC, novamente, leva ao limite sua afirmação da década de 1960 e considera que autonomia nacional será resultado da forma como se dará a inserção internacional do país. Todo o sistema de regras e relações multilaterais e bilaterais costurados pelo Estado vão determinar o seu grau de dependência ao capital externo. Para CARDOSO, assim como há várias formas de dependência, são muitas as globalizações, tudo dependendo da dinâmica configurada pelo movimento dialético entre o que é interno e o que é externo. Ou seja, o Brasil vai ter uma inserção positiva na medida em que for capaz de negociar regras favoráveis aos interesses nacionais.

Este posicionamento de FHC pode ser visto mais claramente nas negociações no âmbito da Alca. A diplomacia brasileira se engaja no esforço de protelar a formação do acordo de modo a garantir o fortalecimento do Mercosul e sincronismo com as negociações com a União Européia. O objetivo era estabelecer uma inserção internacional equilibrada, manter a estratégica posição nacional de *global trader*.

No segundo mandato, quando as negociações no âmbito do Mercosul sofrem reveses, FHC passa a adotar uma postura mais assertiva na Alca. Em nenhum momento descarta a possibilidade de adesão ao acordo, a prioridade dada ao incremento da inserção internacional brasileira é mantida, porém deixa claro que a Alca só será assinada pelo Brasil se as regras forem favoráveis aos interesses da indústria brasileira. O resultado dessa política de FHC foi o impasse entre Brasil e Estados Unidos e a paralisação das negociações para a formação da Alca.

## **EXCLUSÃO SOCIAL**

O Sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO defende que, muito embora o governo brasileiro das décadas de 1960 e 1970 tenha optado pela acumulação de capitais via exclusão social, este não é o único caminho.

O Estado, no período com funções também empresariais, e a iniciativa privada, para CARDOSO poderiam ter um papel significativo na poupança interna, evitando que fosse necessário penalizar a população nacional de baixa renda.

O Presidente da República defende que a exclusão social poderia ser pelo menos minimizada por medidas supranacionais, de cunho multilateral ou

regional, por uma correta política doméstica de bem-estar social e até por uma chamada *ética de solidariedade* da sociedade. Tanto o Sociólogo como o Presidente argumentam que a solução, entretanto, não está no isolacionismo, vez que a responsabilidade pela exclusão social está nas decisões políticas internas e não no capital internacional.

No que respeita à ação em política externa, as negociações multilaterais em seu conjunto, especialmente quanto a um regramento mais justo na agroindústria, podem ser entendidas como tentativa de minimizar o desequilíbrio social; assim como as negociações de Celso LAFER e JOSÉ SERRA e do Embaixador CELSO AMORIM na OMC por uma nova normatização para medicamentos de combate à AIDS.

A argumentação de LAFER em Doha (após o 11 de setembro) – de que a abertura de mercados para bens de países menos desenvolvidos contribuiria para a construção de sociedades mais igualitárias e, assim, menos tendentes a apoiar ações terroristas – pode ser traduzida também como uma ação no sentido de construir uma sociedade mais justa.

A preocupação demonstrada por CARDOSO nos foros de negociação multilateral com respeito a normas que regulamentem a arquitetura de fluxos internacionais de capitais também poder ser um sinal de que o então Presidente estaria buscando, nos foros multilaterais, regras que levassem a uma sociedade menos assimétrica.

Nada disso, entretanto, mostra de forma definitiva que a ação de FHC segue, em política externa, o que escreveu como Sociólogo ou o que disse em seus discursos como Presidente da República. Há diversas possíveis interpretações para a motivação de cada uma das ações em tela, a questão da exclusão social é

apenas uma delas, e nem mesmo é a mais provável. É possível que uma análise da política interna do então Presidente possa mais bem sucedida nesse sentido.

## **O PAPEL DO ESTADO**

O posicionamento de CARDOSO quanto ao papel do Estado, como mencionado no capítulo anterior, tem clara alteração entre as décadas de 1960 e 1970 e atualmente.

Em política externa, sua ação tem maior correspondência em suas reflexões durante a década de 1990 e início de 2000, contrária ao Estado empresarial e favorável ao direcionamento da ação estatal às atividades típicas de Estado, sobretudo com vistas a minimizar os efeitos negativos do processo de globalização.

Com respeito à retração da ação empresarial do Estado, FHC determinou um processo de privatização documentado por BUENO e CERVO, em seu manual sobre a história da política externa brasileira, como mais amplo do que gostariam os autores (2002, p.464).

Em contrapartida, o então Presidente procurou valorizar as atividades típicas de Estado inclusive estabelecendo um programa de aumentos salariais exclusivamente para servidores desses setores.

No que respeita a um maior foco de atuação nas áreas típicas de Estado, na política externa de FHC, podemos verificar a preocupação de valorização da carreira diplomática e da necessidade de quadros qualificados que fossem capazes de encaminhar de forma positiva as negociações nos foros internacionais. Ademais, é importante destacar que a política externa teve, na

gestão FHC, a prerrogativa de ser conduzida muitas vezes diretamente pelo próprio Presidente da República.

## **NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAL**

Com respeito a regras, tanto o Sociólogo como o Presidente defendem que o custo da inserção internacional do Brasil será a perda parcial de autonomia. CARDOSO defende que o Estado necessariamente deverá seguir algumas regras internacionais se quiser participar como um ator importante no jogo da globalização, destacando, contudo, que é papel do Estado participar ativamente no direcionamento das regras internacionais favoravelmente ao país.

Na política externa de CARDOSO podem-se observar claramente duas fases: a adequação do país ao regramento internacional e o esforço no sentido da construção de um regramento mais coincidente com os interesses nacionais.

A estratégia adotada pelo governo brasileiro nas OMC é o mais perfeito exemplo do que foi a postura de FHC com relação a regras e normas internacionais:

Durante os primeiros anos do mandato de CARDOSO, a maior preocupação do governo brasileiro na OMC estava na adequação da legislação brasileira às normas internacionais de comércio. O grande esforço de FHC na aprovação da nova lei nacional de patentes é um bom demonstrativo da ação do governo federal nesse sentido.

A OMC era, para o Brasil, eminentemente, um foro de resolução de controvérsias e dentro dessa função, a participação brasileira na OMC foi extremamente positiva.

Entretanto, a participação da diplomacia na construção de novas regras ainda era bastante tímida. Foi apenas a partir do segundo mandato que o Presidente da República parece ter alcançado suficiente confiança no poder político e econômico nacionais e o país, uma maior credibilidade internacional que viabilizassem uma ação mais efetiva na negociação de regras da OMC.

O exemplo da OMC também pode ser considerado válido para as outras bandejas de negociação comercial multilateral tratadas no presente estudo: Alca e Mercosul-UE. A atuação da diplomacia brasileira passa a ser muito mais assertiva em termos de regras nos últimos quatro anos do mandato de FHC, com especial destaque para o período no qual tivemos CELSO LAFER como chefe da pasta.

---

# **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O pensamento dependentista do Sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO tem suas raízes nos trabalhos da Cepal e na *teoria do deterioro dos termos de intercâmbio* de Raul Prebisch.

O Sociólogo observa, durante seu trabalho na Cepal, uma importante mudança de paradigma no comportamento dos grandes conglomerados internacionais relativamente aos países periféricos: o objetivo, antes puramente exploratório, passou a ser de produzir internamente, tanto para exportação como para consumo doméstico.

Essa transformação no posicionamento do capital externo forja uma importante modificação no caráter da dependência. CARDOSO argumenta que, dentro desse novo modelo, é possível atingir o desenvolvimento dentro de um quadro de dependência externa.

Para CARDOSO, é justamente isso que ocorre no Brasil a partir do início da década de 1960. O desenvolvimento nacional passa a ocorrer por meio da associação entre Estado, burguesia nacional e grande capital internacional. Este último instalado no país, não mais com o objetivo exclusivamente exploratório, mas de produzir domesticamente para abastecer consumidores nacionais e atingir também o mercado externo.

CARDOSO observa que vinha ocorrendo uma alteração na composição das forças produtivas, na alocação dos fatores de produção e distribuição de mão-de-obra. O tipo de tecnologia utilizada, o bem produzido e até o padrão de consumo doméstico passou a ter influência direta do capital internacional.

Outra importante premissa do pensamento cardosino vem da forma de análise do processo de internacionalização da economia. Para nosso

Autor, todo o movimento de interação entre o interno e externo dá-se por meio de um processo dialético onde as duas esferas se influenciam mutuamente construindo o que virá a ser o formato de internacionalização que se dará naquele caso específico.

Segundo CARDOSO, qualquer análise que parta da premissa de que o caráter imperialista do capital internacional é responsável pelo processo de subdesenvolvimento econômico dos países periféricos é reducionista, assim como o é considerar apenas aspectos econômicos e não levar em conta a relevância dos embates sociais e políticos internos e externos. Nosso Autor argumenta, em sua obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (p.8-9), que o conceito de dependência é duplamente condicionado pelo interior e exterior.

Em DDAL (p.180), o autor demonstra sua preocupação de trabalhar no sentido de buscar novas alternativas de políticas sociais e de crescimento tendentes a garantir um desenvolvimento econômico associado ao capital externo, porém, com a maior autonomia possível e com padrões mais razoáveis de distribuição de renda.

Àquela altura (a partir das décadas de 1960 e 1970), o governo federal conclui que a incorporação das massas não é um pré-requisito para o crescimento econômico. Assim, a exclusão social passa a ser tratada como uma consequência negativa da internacionalização do mercado. Ou seja, para CARDOSO, a exclusão social foi uma decisão política e não resultado das forças imperialistas.

Além disso, a administração militar assume a retórica de que o regime autoritário deveria ser considerado como condição ao crescimento econômico, justificativa esta, de acordo com o Sociólogo, com o propósito de

manter a sensação de segurança de manutenção do *status quo* do empresariado nacional.

Contudo, para o Autor, o desenvolvimento por meio de associação ao grande capital internacional pode ser atingido prescindindo da exclusão social e autoritarismo e garantindo um relativo nível de autonomia política.

CARDOSO acredita serem estas decisões políticas internas e não uma imposição do capital internacional. O Autor argumenta que o Estado tem um importante papel na construção da forma como se dará sua inserção internacional e, se houver vontade política, é possível eliminar parte dos efeitos negativos trazidos pela internacionalização do mercado doméstico.

Anos mais tarde, quando chega até nós o conceito de economia globalizada, o então Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO retoma a teoria sobre a internacionalização dos mercados e desenvolve suas reflexões a respeito do fenômeno da globalização fundamentado em suas idéias sobre o desenvolvimento associado.

A partir dos discursos e entrevistas de FHC pode-se observar que, em sua visão, a mundialização – como costuma chamar – tem suas origens no processo de fracionamento de cadeias produtivas das empresas multinacionais, observado por ele ainda em meados dos anos de 1950 e que resultou na internacionalização da produção e grande ampliação do comércio internacional intrafirmas. Este foi, segundo CARDOSO, o primeiro sinal da grande revolução no sistema internacional que contemporaneamente chamamos de globalização.

A partir dos anos de 1990, contudo, FHC observou um novo componente da questão: a crescente competição entre os países emergentes por capitais externos leva seus governos a redobram esforços no sentido de imprimir

uma imagem de estabilidade política e econômica e de crescimento sustentável com o propósito de criar um ambiente propício ao investimento produtivo.

Nesse sentido, a internacionalização da produção forja um importante mecanismo de pressão na direção de uma maior adequação dos países ao ordenamento jurídico internacional e à política de estabilização macroeconômica preconizada pelos países centrais e organismos internacionais como o FMI e Banco Mundial.

Outro importante aspecto da globalização, segundo defende CARDOSO, é seu caráter inovador. O avanço tecnológico e das comunicações, a enorme revolução no setor dos transportes e a grande evolução do ponto de vista do fluxo de capitais internacionais levam o Ex-presidente a crer que a globalização não se trata de simples resultado da vocação expansionista do modelo de produção capitalista. O processo de globalização, para CARDOSO, é um fenômeno inovador sob quaisquer dos citados pontos de vista.

Além do caráter contemporâneo da globalização, FHC destaca uma de suas mais relevantes características: ela é uma realidade inevitável. Os Estados, no entanto, contam com a possibilidade de regulamentar o processo de acordo com os interesses nacionais, minimizando seus aspectos negativos e maximizando os positivos.

Dentre as inúmeras facetas do fenômeno em questão, aquela que parece mais preocupar o então Presidente é a nova arquitetura financeira internacional. O Estado tem muito pouco controle sobre os fluxos de capitais e, nesse sentido, grande dificuldade de controlar os efeitos negativos que dela resultam.

FHC argumenta que, mesmo que a economia doméstica esteja em um bom momento, caso haja uma sensação no mercado internacional de desestabilidade econômica, o Estado tem muito pouco a fazer para impedir que o capital internacional deixe o país.

CARDOSO defende que, para conseguir vencer esses períodos de instabilidade e tirar proveito dos benefícios da integração, o Estado precisa conhecer profundamente os mecanismos que alteram o mercado, os limites do processo de mundialização e, sobretudo, entender como se dão as interações sociais, políticas e econômicas em nível doméstico. Segundo teoriza FHC, os movimentos internos são responsáveis pela dinâmica que vai adquirir a globalização naquela região específica. Daí a fundamental importância do papel do Estado, ainda nos dias de hoje.

Segundo o Ex-presidente, a limitação acima descrita tem como conseqüência a retração do escopo de atuação do Estado, de modo que tende a enfraquecer seu poder, em sua opinião, um trágico resultado do fenômeno da globalização. CARDOSO acredita que, hoje mais do que nunca, o país precisa de um governo forte e determinado a agir internacionalmente a favor dos interesses nacionais, considerando que muitas das normas internas não são mais formuladas exclusivamente no âmbito doméstico.

CARDOSO não compartilha da idéia do Estado mínimo, para ele, as funções empresariais de fato devem ser exercidas pela iniciativa privada, no entanto, o governo federal precisa ter força, poder e capacidade de implementação suficientes que o habilitem a tratar com eficiência das atividades eminentemente típicas de estado e cumprir a tarefa que lhe foi destinada de minimizar os efeitos negativos da globalização e atender as demandas da sociedade nacional.

CARDOSO argumenta que as negociações comerciais internacionais ainda são feitas por Estados nacionais, de modo que a importância dele está longe de ser desprezível, o jogo de poder entre nações, ainda hoje, é uma realidade.

Por outro lado, FHC é enfático em denunciar as dificuldades enfrentadas pelos governos de países emergentes em negociações internacionais para fazer valer seus interesses, especialmente na área da agroindústria.

Fica bastante claro, tanto em seus discursos como em sua ação em política externa, que FHC tem consciência da grande dicotomia que há entre a necessidade de buscar uma ação estatal mais efetiva nos foros negociatórios no sentido de pleitear vantagens para a economia nacional e, por outro lado, a enorme dificuldade enfrentada pelos Estados nacionais de, dentro de um espectro de possibilidades de ação cada vez mais restrito, conseguir manejar estruturas e regras que viabilizem uma inserção internacional mais positiva para o país. Como foi amplamente discutido no presente estudo, o então Presidente, em seus discursos, bem como em sua política externa, desloca-se de um pólo a outro durante todo o período de sua gestão.

O Ex-presidente apresenta, nesse sentido, algumas possibilidades de incrementar o poder de negociação das menores economias. CARDOSO argumenta que, de forma isolada, as nações tendem a enfrentar uma enorme dificuldade em direcionar o curso das negociações no sentido de seus interesses, daí a importância da arena multilateral de negociações. Dentro de um sistema multilateral de decisões, os países com interesses semelhantes têm a possibilidade de se unir de modo a criar uma atmosfera tendente a acatar seus pleitos.

Em conformidade com esta visão, FH CARDOSO procura direcionar seus esforços no sentido reunir, nos foros multilaterais de decisão, em especial na

OMC, países com semelhantes realidades econômicas e ambições políticas com o objetivo de fortalecer sua posição negociatória.

Segundo FHC, outro importante instrumento no combate ao crescente enfraquecimento do poder das nações em desenvolvimento é o regionalismo. A união regional cria uma imagem de estabilidade política e econômica das nações envolvidas e, nesse sentido, lhes empresta maior credibilidade internacional. Além disso, viabiliza uma mais estreita união em torno de objetivos em comum nos foros de negociações multilaterais.

Em seus últimos discursos e palestras como Presidente da República, FHC passa a dar destaque também ao que chamou de “ética de solidariedade” (Cidade do México, 1996), que vem a ser a necessidade da comunidade internacional, bem como das populações nacionais, de contribuir no combate aos efeitos negativos da globalização – como o desemprego estrutural e a exclusão social – por meio de uma política mais efetiva de cooperação internacional.

Quando o assunto é a política externa de FHC, sua ação nos três tabuleiros comerciais de negociação pode ser dividida em duas fases claramente distintas: no primeiro mandato, prevalece a tentativa de construção da imagem do Brasil, nos meios internacionais, de um país democrático, integrado ao sistema normativo internacional e estável política e economicamente.

Outra importante característica do primeiro mandato foi a mais absoluta primazia do Mercosul em detrimento dos outros dois tabuleiros. O espetacular crescimento do Mercosul de mais de 400% durante o primeiro mandato garantiu ao acordo a mais alta prioridade do governo federal. O Mercosul passa a ser visto não somente como um mercado ampliado para os produtos brasileiros,

mas também como uma plataforma de abertura comercial, momento em que a idéia de círculos concêntricos ganha bastante força.

No que respeita à Alca, a palavra de ordem, durante os primeiros anos da gestão CARDOSO, era protelar. Adiar a conclusão da Alca parecia trazer diversas vantagens: o governo brasileiro, com sua motivação de inserção internacional como *global trader*, poderia ganhar tempo para que avançassem também as negociações no Mercosul e com a União Européia.

Além disso, as empresas brasileiras teriam mais oportunidade de adequar sua estrutura produtiva visando maior solidez antes de uma nova abertura comercial internacional.

A atuação de nossa diplomacia no âmbito da OMC também foi bastante diferenciada no primeiro mandato. Em primeiro lugar, o Brasil buscou adequar suas normas internas ao regramento preconizado pela OMC de modo a estabelecer uma imagem positiva do Brasil dentro da instituição.

Um bom exemplo dessa postura de FHC foi a nova lei sobre patentes aprovada pelo Congresso nos primeiros anos de sua gestão. “Sem uma nova legislação em propriedade intelectual, os investimentos em pesquisa tecnológica se afastarão do Brasil em busca de países em que a propriedade intelectual industrial seja protegida” (Lampreia, 1990, p.287).

Além disso, o Brasil se utilizou amplamente do mecanismo de solução de controvérsias da organização, acumulando, inclusive, resultados muito positivos nos pleitos em que se envolveu. Contudo, a participação nas discussões quanto a novas regras comerciais parece ter sido muito tímida, em especial nos primeiros dois anos de mandato.

A partir de fins do primeiro mandato, a política externa brasileira entra em outra fase. A participação brasileira nos foros investigados passa a ser mais assertiva e confiante no poder de influência do país.

Aparentemente, o Presidente da República, nos primeiros anos de sua gestão, vê no Brasil um país com muitas fragilidades, carente de autoconfiança e com uma imagem internacional ainda desgastada pelo longo período de ditadura militar e instabilidade macroeconômica.

Com o passar dos anos, a imagem acima descrita passa a ser substituída, tanto internacionalmente como do ponto de vista do próprio Presidente, por outra mais positiva: de um país com relativa estabilidade política e econômica e um crescimento que vinha se sustentando no decorrer do tempo.

Em seu segundo mandato, temos um Presidente com outra postura em política externa. Finalmente é possível observar que o Brasil começa a se livrar do *complexo terceiro-mundista* tão destacado por FHC. Esse momento marca a entrada do Brasil, de fato, na arena do mundo globalizado.

A partir de 1999, pode-se observar, nas três bandejas de negociação, que FERNANDO HENRIQUE CARDOSO substitui seu esforço no estabelecimento de uma imagem positiva para o Brasil por uma estratégia muito mais pró-ativa do ponto de vista do regramento internacional.

Durante esse período, ocorre a maior crise da história do Mercosul e o Brasil passa a direcionar a política externa brasileira, de forma mais intensiva, para a OMC e Alca.

No âmbito da OMC, o Brasil passou a liderar dois grandes grupos de negociação: de exportações de alimentos e de países emergentes com política

tecnológica e foi chamado a exercer o papel de facilitador na conferência, o que permitiu à diplomacia brasileira exercer maior influência nas discussões.

Muda também a retórica de CARDOSO, antes sempre direcionada a, externamente, mostrar as capacidades da economia brasileira e, internamente, a exibir as vitórias comerciais no arbitramento da OMC. Durante o segundo mandato, passa a discutir de forma contundente a resistência dos países ricos em modificar sua legislação com respeito à agricultura, a condicionar qualquer avanço adicional do país a uma equivalente flexibilização em áreas de interesse brasileiro, a defender disciplinas mais rigorosas para a defesa comercial e a demandar maior regramento da OMC para o fluxo de capitais internacionais.

Na Alca, a ação do Presidente da República também tem uma sensível inflexão a partir do segundo mandato. A atitude protelatória é substituída por um discurso que efetivamente mostra o posicionamento do Brasil com relação a um acordo continental. O Brasil passa a estabelecer condicionamentos para se manter nas negociações e deixa claro que só participará do acordo caso seus interesses estejam sendo atendidos.

A ação acima descrita, da possibilidade, e mais que isso, da necessidade do governante alterar o curso do processo de globalização por meio da construção de um novo arcabouço de regras, remonta a uma das mais importantes ligações entre a política externa de FHC e suas reflexões como Sociólogo e como Presidente.

Em primeiro lugar, alinha-se com o pensamento segundo o qual não existe apenas uma globalização ou uma internacionalização de mercados. Os embates sociais e políticos internos resultam em uma ação de Estado distinta em

cada caso em particular e o perfil dessa ação será absolutamente fundamental na conformação do processo de internacionalização do país.

De acordo com o Sociólogo, bem como com o Presidente, o resultado da internacionalização da economia não é responsabilidade exclusiva do imperialismo ou das forças de mercado, mas da interação dialética entre as forças internas e externas.

Assim sendo, a ação positiva em termos de regras, observada tanto no caso da Alca como na OMC, no segundo mandato, estão em perfeito acordo com a tese defendida por FH CARDOSO nos dois momentos estudados.

Em contrapartida, sua ação quase inercial durante os primeiros anos de sua gestão, segundo sua teoria, tendem a prejudicar os interesses nacionais. A globalização poderá tomar uma forma inapropriada caso o Estado não interfira no processo de construção de novas regras de forma efetiva.

Outra importante característica do pensamento de FHC é quanto ao caráter inovador do fenômeno da globalização. A esse respeito, pode-se afirmar que a forma como se faz política externa no Brasil, para adaptar-se aos novos tempos, modificou-se profundamente no período em questão. Institucionalmente, observam-se mudanças estruturais na carreira diplomática e no modo como as negociações passaram a ser conduzidas.

Ademais, as três instituições estudadas: OMC, Alca e Mercosul são construções absolutamente recentes e foram consideradas foros prioritários na gestão FHC, o que se traduz em uma importante mudança de paradigma da administração atual comparativamente às anteriores.

Outro tema que permeia o pensamento de FH CARDOSO durante todo o período estudado se refere ao fracionamento das cadeias produtivas,

chamado pelo Sociólogo de internacionalização da produção. De acordo com FHC, nos anos de 1990, esse fenômeno trouxe uma nova variável para a política externa nacional: a disputa entre as nações emergentes por investimentos externos.

A imagem do país no exterior passa a exercer uma grande influência na sua capacidade de captar capital externo, conseqüentemente, os Estados nacionais passaram a priorizar a necessidade de transmitir no exterior uma imagem de estabilidade e de capacidade de desenvolvimento sustentado.

Quanto a essa questão, sobretudo durante o primeiro mandato, FHC dedicou um esforço considerável em apresentar um país o mais próximo possível das melhores expectativas externas. Nosso regramento interno passou a ser condicionado pelos modelos construídos internacionalmente, não só na esfera do comércio exterior, mas principalmente no que respeita à macroeconomia.

Com respeito a esse tema também podemos associar outro princípio do discurso presidencial: o fato da globalização ocorrer à revelia da vontade do Estado. Nesse sentido, é razoável esperar que, na medida em que o país estiver trabalhando dentro dos padrões aceitos internacionalmente, sua inserção será mais positiva, vez que a inserção é uma não-opção.

A esse respeito, diferem as opiniões do Presidente e do Sociólogo. O último admite a possibilidade de o Estado optar por um desenvolvimento voltado para o mercado interno, aos moldes do modelo substitutivo de importações. Já o Presidente acredita na inevitabilidade do processo de inserção internacional em um mundo globalizado.

Uma importante questão ainda não tratada é quanto ao papel do Estado. Nos seus dias de Sociólogo, CARDOSO considerava positiva a participação do Estado empresarial na economia. Como Presidente, sua postura se modifica.

Hoje CARDOSO defende que, independentemente da capacidade de implementação do Estado, as atividades empresariais devem ser delegadas à iniciativa privada, ficando a cargo do governo federal as atividades de bem-estar da população.

Nesse quesito, o amplo processo de privatização implementado por CARDOSO pode responder à primeira parte da questão, quanto ao esforço de melhoria das condições sociais, em termos de política externa, toda a negociação feita nos três foros estudados pode ser conduzida para esse princípio, uma vez que, de fato, uma regulamentação mais justa pode resultar na minimização do problema da exclusão social e desemprego estrutural domésticos.

Quanto à questão da nova arquitetura dos fluxos financeiros, uma constante preocupação de FHC, sobretudo nos dois últimos anos de sua gestão, pode-se observar, já no segundo mandato, um movimento de pressão da diplomacia brasileira na OMC no sentido da construção de regras que regulamentem o fenômeno.

Toda essa questão de negociação de regras é extremamente complexa e, para um país do quilate do Brasil, a ação governamental pode não conseguir chegar aos resultados pretendidos. Nesse sentido, CARDOSO apresenta duas estratégias de ação governamental que podem ajudar a fortalecer a posição do Brasil: o multilateralismo e o regionalismo.

Como foi demonstrado no segundo capítulo, a arena multilateral teve absoluta preponderância sobre a bilateral. O governo brasileiro procurou priorizar o foro multilateral, justamente por considerá-lo mais justo para países com menor grau de desenvolvimento.

Quanto ao regionalismo, foi destacada, durante a presente pesquisa, em diversas ocasiões, a mais alta prioridade dada pela diplomacia brasileira ao Mercosul, nessa circunstância geográfica.

Portanto, com relação aos instrumentos a serem utilizados na tentativa de ampliação do poder de influência do Brasil, a ação de CARDOSO seguiu o que indicava seus discursos: o multilateralismo e o regionalismo tiveram lugar de destaque nas relações internacionais do país.

Em suma, diante das evidências apresentadas na presente investigação, pode-se inferir que as modificações observadas entre a teoria cardosina sobre a internacionalização dos mercados e suas reflexões sobre a globalização têm caráter bastante limitado e, nesse sentido, podem ser consideradas como uma adaptação aos novos tempos, um *aggiornamento*.

Ou seja, pode-se afirmar que o delineamento do pensamento cardosino, durante o período estudado, não sofreu importantes alterações e que sua estrutura básica permaneceu intacta durante o período estudado.

No que se refere à sua ação em política externa, houve também grande conformidade com seu pensamento. Como mencionado anteriormente, a retórica do Presidente, sobretudo quanto a temas mais controversos da diplomacia, pode ser confusa e, algumas vezes, até contraditória. Contudo, reunindo o que foi dito e publicado por FHC durante sua gestão, foi possível identificar o perfil de seu pensamento de modo a habilitar que se faça uma analogia entre este e sua política externa.

É possível concluir que FH CARDOSO manteve, em grande medida, seu posicionamento quanto à internacionalização da economia durante o período estudado, bem como procurou conduzir a sua política externa de maneira muito

aproximada ao que havia sido preconizado pelo Sociólogo e pelo que vinha defendendo em seus discursos o Presidente da República.

Portanto, apesar de parecer contrário ao que vem sendo publicado acerca das discrepâncias entre o sociólogo e o político, de frases atribuídas a FHC como “esqueçam tudo que escrevi”, e da grande desilusão de boa parte da população brasileira no sociólogo com tendências de esquerda; em relação à sua política externa, conforme conclusão do presente estudo, pode-se dizer com alguma tranqüilidade que Cardoso se posicionou, em grande medida, em alinhamento às reflexões do Sociólogo das décadas de 1960 e 1970 e que procurou implementar grande parte do que vinha sendo defendido em seus discursos políticos nos oito anos em que permaneceu como representante maior do país.

---

# **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## OBRAS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

### LIVROS

CARDOSO, FH. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

\_\_\_\_\_. *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972a.

CARDOSO, FH. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975b.

CARDOSO, FH. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 3.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1977.

\_\_\_\_\_. *Democracia para mudar*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. *As idéias e seu lugar – Ensaio sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1980.

\_\_\_\_\_. *A democracia necessária*. Campinas, SP: Papyrus, 1985a.

\_\_\_\_\_. *A Construção da Democracia*. São Paulo: Siciliano, 1994a.

CARDOSO, FH. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: s. ed., 1994b.

\_\_\_\_\_. *Política externa em tempos de mudança: gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1994c.

CARDOSO, FH; IANNI, O. *Cor e Mobilidade Social em Florianópolis*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

CARDOSO, FH; JAGUARIBE, H.; WEFFORT, F.; FERNANDES, F. et al. *Brasil: Hoy*. México: Siglo Veintiuno, 1972b.

CARDOSO, FH ; LAMOUNIER, B (org.). *Partidos políticos e eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975a.

CARDOSO, FH.; MARTINS, CE. *Política & Sociedade*. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983. v.I - II.

CARDOSO, FH.; SORJ, B.; FONT, M. *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985b.

CARDOSO, FH.; SOARES, M. *O mundo em português: um diálogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CARDOSO, FH. O Brasil a caminho da sociedade do conhecimento. In: REIS VELLOSO JP dos. (org.) *O Brasil e a economia do conhecimento*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2002.

CARDOSO, FH.; FALLETO, E. (1969) *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARDOSO, FH. *A arte da política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

## **ARTIGOS DE PERIÓDICOS**

CARDOSO, FH. Desenvolvimento econômico e nacionalismo. *Revista Brasiliense*, n.12, 1957.

CARDOSO, FH. Educação e desenvolvimento econômico. *Revista Brasiliense*, n.17, 1958.

CARDOSO, FH. Condições sociais da industrialização de São Paulo. *Revista Brasiliense*, n.28, 1960.

CARDOSO, FH. Condições e fatores sociais da industrialização de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.11, 1961.

\_\_\_\_\_. Proletariado no Brasil: situação e comportamento social. *Revista Brasiliense*, v.41, 1962.

\_\_\_\_\_. Hegemonia burguesa e independência econômica. *Revista Civilização Brasileira*, n.17, 1968.

\_\_\_\_\_. Teoria da Dependência ou análises concretas de situações de dependência. *Cadernos Cebrap*, n.1, 1971.

\_\_\_\_\_. O regime político brasileiro. *Cadernos Cebrap*, n.2, 1972.

\_\_\_\_\_. Notas sobre Estado e dependência. *Cadernos Cebrap*, n.11, 1973.

\_\_\_\_\_. As tradições do desenvolvimento associado. *Cadernos Cebrap*, n.8, 1974.

- \_\_\_\_\_. Autoritarismo e a democratização necessária. *Cadernos Opinião*, n. 2, 1975.
- CARDOSO, FH. Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites. *Estudos Cebrap*, n.15, 1976.
- CARDOSO, FH. Estado y processo político en America Latina. *Revista Mexicana de Sociologia*, v.39, n.2, 1977.
- CARDOSO, FH. Os rumos da oposição. *Ensaio de Opinião*, n.13, 1979b.
- \_\_\_\_\_. Os impasses do regime autoritário: o caso brasileiro. *Estudos Cebrap*, n.26, 1980a.
- \_\_\_\_\_. Interdependência e desenvolvimento. *Cadernos de Opinião*, n.15, 1980b.
- \_\_\_\_\_. As classes nas sociedades capitalistas contemporâneas. *Revista de Economia Política*, v.2-1, n.5, 1982.
- \_\_\_\_\_. A agenda da transição. *Lua Nova*, v.2, n.2, 1985.
- \_\_\_\_\_. Procópio, um depoimento. *Novos Estudos Cebrap*, n.17, 1987.
- \_\_\_\_\_. Desafios da social-democracia na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, n.28, 1990.
- \_\_\_\_\_. A implantação do parlamentarismo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n.32, 1991.
- CARDOSO, FH. O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico*, ago., 2000.
- CARDOSO, FH. O mundo após o 11 de setembro. *Revista Veja*, dez., 2001a.
- \_\_\_\_\_. A crise como oportunidade. *Revista Época*, dez., 2001b.
- \_\_\_\_\_. Artigo publicado em *Zero Hora*, abril, 2002a.
- \_\_\_\_\_. É preciso tornar educação básica e saúde acessíveis a todos; é preciso garantir mais justa renda. *Folha de S. Paulo*, jun., 2002b.
- CARDOSO, FH.; IANNI, O. As exigências educacionais do processo de industrialização. *Revista Brasiliense*, n.26, 1959.
- CARDOSO, FH.; SERRA, J. As desventuras da dialética da dependência. *Estudos Cebrap*, n.23, 1979a.

CARDOSO, FH; DOMINGOSO, DA.; PASSARINHO, J. Visões da transição. *CEDEC documentos*, v. 1, 1989.

## **ARTIGOS E DISCURSOS POLÍTICOS**

CARDOSO, FH. *Considerações sobre a situação do país*. Brasília: Senado Federal, 1983.

CARDOSO, FH. *Constituinte, o início da caminhada*. Brasília: Senado Federal, 1987.

CARDOSO, FH. *Discursos sobre a ordem mundial*. Brasília: Senado Federal, 1991.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Cerimônia de encerramento da XI conferência Interparlamentar Comunidade Européia-América Latina*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

CARDOSO, FH . *Debate com Fernando Henrique Cardoso* . Brasília: Senado Federal, 1994a.

CARDOSO, FH. *Discurso de despedida do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 1994b.

\_\_\_\_\_. *Discurso de posse*. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. *Por um Brasil mais justo: ação social do governo*. Brasília: Presidência da República, 1996a.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Globalização e Política Internacional*. Universidade de Witwatersrand, Johannesburgo, 27.11.1996b.

CARDOSO, FH. *Globalização e outros temas contemporâneos*. Brasília: Senado Federal, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª. Sessão Legislativa ordinária da 50ª. Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Avança Brasil: proposta de governo*. 2.ed. Brasília: PSDB, 1998a.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª. Sessão Legislativa ordinária da 50ª. Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1998b.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª. Sessão Legislativa ordinária da 51ª. Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1999.

CARDOSO, FH. *Plano plurianual*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2000a.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Cerimônia de abertura da VI Cúpula Econômica do Mercosul*. Rio de Janeiro, 07.05.2000b.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª. Sessão Legislativa ordinária da 51ª. Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2000c.

\_\_\_\_\_. Palestra. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri)*. Rio de Janeiro, 14.09.2000d.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Cerimônia de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor CELSO LAFER*. Brasília, 21.04.2001a.

CARDOSO, FH e GUTERRES, A. *Declaração proferida à imprensa*. Brasília: Palácio do Planalto, 2001b.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Abertura da III Reunião de Cúpula das Américas*. Quebec, Canadá, 21.04.2001c.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)*. Quito, Equador, 01.10.2001d.

\_\_\_\_\_. Discurso. *XII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo*. Bavaro, República Dominicana, 21.04.2001e.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa da Universidade de Moscou*. Moscou, Rússia, 14.01.2002a.

\_\_\_\_\_. Palestra. *Escola Econômica de Varsóvia*. Varsóvia, Polônia, 25.02.2002b.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª. Sessão Legislativa ordinária da 51ª. Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2002c.

\_\_\_\_\_. *Palavra do Presidente*. V. 1 – 16. Brasília: Presidência da República, 2002d.

\_\_\_\_\_. Palestra. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP)* São Paulo, 05/05/04.

## **ENTREVISTAS CONCEDIDAS**

A Jorge Pinheiro, *Folha de S. Paulo*, dez., 1979.

A Lourenço Dantas Mota, *O Estado de S. Paulo*, ago., 1983.

À *Revista Veja*, set., 1997a.

A Balílio Sallum Jr., *Lua Nova*, n.39, 1997b.

Ao jornal *Valor Econômico*, abril, 2001a.

Ao jornal *O Estado de S. Paulo*, jul., 2001b.

Ao jornal *O Globo*, set., 2001c.

Ao Canal de TV *Inter* da Ucrânia, jan., 2002.

Ao Canal de TV *STB* da Ucrânia, jan., 2002b.

A Cristovam Buarque. Disponível em:

[http://www.cristovam.com.br/fotos\\_materia/fhc.pdf](http://www.cristovam.com.br/fotos_materia/fhc.pdf).

Acesso em: outubro, 2005.

## **FONTES PRIMÁRIAS**

### **INSTITUIÇÕES**

Biblioteca da PUC

Biblioteca da USP

Biblioteca da UnB

Biblioteca do Itamaraty

Biblioteca do Senado

Arquivos *Folha de S. Paulo*

## OBRAS DE REFERÊNCIA PARA O TEMA

ALCOFORADO, F. *De Collor a FHC: o Brasil e a nova (des) ordem mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.

ALSINA JÚNIOR, JPS. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso (1995-2002)*. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Distrito Federal.

ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, E.; GENTILI, P (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, 2002.

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Contraponto, 1994.

\_\_\_\_\_. *A Ilusão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BAMBIRRA, V. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. México: Siglo Veintiuno, 1999.

BARROS, SR. O Brasil e a OMC. *Gazeta Mercantil*, 17.02.1996a.

BARROS, SR. A execução da política externa brasileira. In: *Ciclo de Conferências sobre Política Externa Brasileira*. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 31.05.1996b.

BARROS, SR. *Política externa em tempo real*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 1999.

BERNAL-MEZA, R. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BRAUDEL, F. *O Tempo do mundo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI. *Marcas e Patentes*. Disponível em [www.inpi.gov.br](http://www.inpi.gov.br). Acesso em: out. 2005.

- BANDEIRA, LAM. *As Relações Perigosas: Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- BARAN, P.; SWEEZY, P. *Monopoly capital: an essay on the American economic and social order*. Nova York, EUA: Monthly Review Press, 1966.
- BENEVIDES, C. Brasil ganhou na OMC. *BBC*. Doha, 14/11/01.
- CASTRO, MF.; CARVALHO, IV. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. *Revista da Sociologia e Política*. No. 18. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2002.
- CERVO, A.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: UnB, 2002.
- CERVO, A. Um balanço da reunião da OMC em Cancun. *Correio Internacional*. Universidade de Brasília, 2003.
- CHASIN, J. A determinação ontonegativa da politicidade. *Ensaio Ad Hominem*. v. 3. São Paulo: Ad hominem, 2000.
- CHESNAIS, F. A globalização e curso do capitalismo no fim de século. *Revista Economia e Sociedade*. v. 5, 1995.
- \_\_\_\_\_. Novo capitalismo intensifica velhas formas de dominação. *Folha de S. Paulo*, nov., 1997.
- CLAUSEWITZ, C.V. *On war*. Princeton, EUA: Princeton University Press, 1976.
- COHN, G. (org.) *Max Weber: Sociologia*. 7.ed. São Paulo: Ática, 2000.
- CORRÊA, LFS. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Economia Internacional*, n.1, 1999.
- \_\_\_\_\_. Discurso. *Seminário Prioridades para negociações comerciais multilaterais*, Berlim, maio de 2001a.
- \_\_\_\_\_. Palestra A política externa brasileira hoje: dimensões econômicas e políticas. *Universidade da cidade de Nova York*, maio de 2001c.
- \_\_\_\_\_. O Mercosul e o teste de Roschach. *O Estado de S. Paulo*, 19.06.2001d.
- \_\_\_\_\_. Discurso. *Reunião informal de altos funcionários, em preparação para a Reunião Ministerial de Qatar*, 25.06.2001e.

\_\_\_\_\_. Discurso. O Brasil e a Alca. *Federação do Comércio do Estado de São Paulo*. São Paulo, 02.07.2001f.

\_\_\_\_\_. Discurso. *Reunião do Conselho Geral da OMC*, 30.07.2001g.

\_\_\_\_\_. A agenda econômico-comercial e reformas no Itamaraty. *Carta Internacional*, setembro, 2001h.

COTRIM, I. *O capitalismo dependente em Fernando Henrique Cardoso*. 2001. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

CRUZ, SCV. Idéias do poder: dependência e globalização em F.H. Cardoso. Trabalho apresentado no seminário *Teoria da dependência: 30 anos depois*. USP, 15 de junho de 1998.

DANESE, S. *Diplomacia presidencial*. Topbooks Editora, Rio de Janeiro, 1999.

DOS SANTOS, T. *Economia mundial – integração regional & desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, RJ.: Vozes, 1993.

DOS SANTOS, T. *A teoria da dependência – balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, PEA. (org.) *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ECCO, U. *Como se faz uma tese*. 15.ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

FARID, J. Alca é mais do que uma negociação comercial. *O Estado de S. Paulo*, 19/11/01.

FERREIRA, O. *Nossa América: indoamérica*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1971.

FERNANDES, F. O cientista brasileiro e o desenvolvimento da ciência. *Revista Brasiliense*, v. 31, 1960.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967. v.1.

FERNANDES, F. *Ensaios de sociologia geral e aplicada*. 2.ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1971.

- FRANCO, I. *Discursos de política externa v. I e II.* Brasília: Presidência da República, 1994.
- FRANK, AG. *Acumulação dependente e subdesenvolvimento.* São Paulo: Brasiliense, 1980.
- FRANK, A. G. *El desarrollo del subdesarrollo.* Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- FIORI, JL.; TAVARES, MC. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis, RJ.: Vozes, 1997a.
- FIORI, JL. *Moedeiros Falsos.* Petrópolis, RJ.: Vozes, 1997b.
- FIORI, JL; NORONHA, JC.; LOURENÇO, MS. (org.). *Globalização: o fato e o mito.* Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 1998.
- FONSECA JÚNIOR, G.; CASTRO, SHN. *Temas de política externa brasileira v.1 e 2.* 2.ed. São Paulo: Ática. 2003.
- FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem.* São Paulo: Rocco, 1992.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995.* Brasília: Funag, 1995.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico.* São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil.* 32 ed. São Paulo: Nacional, 2003.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade.* São Paulo: Unesp, 1991.
- GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.* Rio de Janeiro: Record, 1999.
- GILPIN, R. *The political economy of international relations.* Princeton, EUA: Princeton University Press.
- GOERTZEL, T. *Fernando Henrique Cardoso e a reconstrução da democracia no Brasil.* São Paulo: Saraiva, 2002.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

- GRAEF, EP. *Perspectivas. Fernando Henrique Cardoso: idéias e atuação*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- GRIFFITHS, M. *50 grandes estrategistas das relações internacionais*. São Paulo: Contexto, 2005.
- HELD, D. *Political theory and the modern state: essays on state, power and democracy*. Stanford, EUA: Stanford University Press, 1989.
- HELD, D. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford, EUA: Stanford University Press, 1995.
- HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDLATT, D.; PERRATON, J. *Global transformations*. Stanford, EUA: Stanford University Press, 1999.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- HIRST,P.; THOMPSON,G. *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge, Inglaterra: Polity Press, 1996.
- HOBSBAWN, E. *A era dos extremos*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- HU, W. Global corporations are national firms with international operations, *California Management Review*, 1992.
- HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. 20 ed. Rio de Janeiro: Zahar,1985.
- HUNTINGTON, SP. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-universitária,1975.
- \_\_\_\_\_. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Oklahoma, EUA: University of Oklahoma Press,1993.
- HUNTINGTON, SP; BERGER, PL. (org.) *Muitas globalizações: diversidade cultural no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- KAUPPI, M; VIOTTI, P. *International Relations Theory*. Nova York (EUA): Macmilan, 1993.
- KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências*. 13.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

- KEOHANE, RO; NYE, JS. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston, EUA: Little, Brown, 1977.
- KISSINGER, H. *Diplomacia*. 3.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1994.
- LAFER, C. A política externa brasileira frente à democracia e à integração. *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina, 06.03.1997.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. *Valor Econômico*, 26.01.2001a.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. Mobilização para Negociar a Alca. *Jornal Correio Braziliense*, 29.01.2001b.
- LAFER, C. ALCA: futuro. In: Seminário *O continente americano e o futuro das integrações regionais*. Memorial da América Latina. São Paulo, 04.04.2001c.
- LAFER, C. *Mudam-se os tempos*. Brasília: Funag/Ipri, 2002a. v.1 e 2.
- \_\_\_\_\_. Nova ordem internacional, globalização e o mundo pós-11 de setembro. *Fórum Nacional*, Rio de Janeiro, 09.05.2002b.
- \_\_\_\_\_. Comércio e desenvolvimento. *Conferência Ministerial da OCDE*. Paris, França, 16.05.2002c.
- \_\_\_\_\_. Suspeitas, interesses e as negociações da ALCA. *Folha de S. Paulo*, 30.06.2002d.
- \_\_\_\_\_. Reflexão sobre uma gestão. *Política Externa*. Editora Paz e Terra, São Paulo, março-maio, 2003.
- \_\_\_\_\_. A OMC, de Doha a Genebra. *O Estado de S. Paulo*, 15/08/04
- LAMOUNIER, B; FIGUEIREDO, R.. *A era FHC – um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002.
- LAMPREIA, LF. A política externa brasileira e a inserção internacional do Brasil. In: *Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais*. Universidade de São Paulo. São Paulo, 01.04.1997a.
- LAMPREIA, LF. Mercosul. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Discurso por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores*. Brasília, 04.01.1999a.

\_\_\_\_\_. Por fora e por dentro da OMC. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 20.12.1999b.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999c.

\_\_\_\_\_. Entrevista. *Folha de S. Paulo*, 31.12.2000.

LEHMANN, D. F H Cardoso da dependência à democracia. *Novos Estudos Cebrap*, n.14, 1986.

LIMA, JAG. Alca. *Boletim de Diplomacia Econômica*, Getec-MRE, Brasília, vol. 23, 1998.

LIMA, JAG. Entrevista sobre Mercosul e U.E. *Correio Braziliense*, 25.03.2001.

MALTEZ, AJ. *Interdependência complexa*. Disponível em <http://maltez.info/Curso%20RI/interdependencia%20complexa.htm>. Acesso em: fev. 2006.

MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

MANNHEIM, K. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do conhecimento*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

MAQUIAVEL, NB. *O príncipe*. 6.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

MELO, AS. *Repensando a relação entre dependência, desenvolvimento e educação*. Disponível em <http://www.bibli.fae.unicamp.br/gepalc/aasm01.htm>. Acesso em: fev. 2006.

MORAES NETO, G. *Os segredos dos presidentes: dossiê* Brasília. São Paulo: Globo, 2005.

MORGENTHAU, HJ. *A política entre as nações*. Brasília: UnB, 2003.

MARINI, RM. *Dialética da dependência*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. 2.ed. Lisboa, Portugal: Estampa, 1978.

\_\_\_\_\_. *O 18 de Brumário e cartas a Kugelmann*. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *O capital*. 6.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.1 e 2.

OLIVEIRA, D. FHC cobra mais espaço para países emergentes. *O Estado de S. Paulo*, 10/2001.

OHMAE, K. *Triad power*. Nova York, EUA: The Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PARSONS, T. *O sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.

PEREIRA, LCB. *Do Iseb e da Cepal à teoria da dependência*. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/6.ISEB-CEPAL-TeoriaDependencia.pdf>. Acesso em: out., 2005.

PEREIRA, LCB. *Crise econômica e reforma de estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

PRADO JÚNIOR, C. Nacionalismo brasileiro e capitais estrangeiros. *Revista Brasiliense*, v2, nov.-dez., 1955.

\_\_\_\_\_. Os empreendimentos estrangeiros e o desenvolvimento nacional. *Revista Brasiliense*, v.23, maio, 1959.

\_\_\_\_\_. *História econômica do Brasil*. 46. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PREBISCH, R. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PRESSER, MF. In *OMC, das ruas de Seattle ao deserto de Doha*. Disponível em: [http://www.radiobras.gov.br/materia\\_i\\_2004.php?materia=226623&q=1](http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php?materia=226623&q=1). Acesso em: mar., 2006.

DO RIO, FG. País adota heterodoxia na política externa. *Valor Econômico*, 28.02.2004.

REZEK, JF. *Direito internacional público*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROUSSEAU, J. *Rousseau e as relações internacionais*. Brasília: UnB, 2003.

SARTRE, J.P. *Marxismo e existencialismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1966.

\_\_\_\_\_. *Questão de método*. 2.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

SCHWARTZ, G. Nota sobre limites e possibilidades da era FHC. *Lau Nova*. n.49, 2000.

- SCHUMPETER, J. *Economic theory and entrepreneurial history*. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/revista\\_brasileira\\_inovacao/segunda\\_edicao/ideias\\_fundadoras\\_shumpeter.pdf](http://www.finep.gov.br/revista_brasileira_inovacao/segunda_edicao/ideias_fundadoras_shumpeter.pdf). Acesso em: dezembro 2005.
- SERRA, J (org.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- SILVA, HE. *A reforma do estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Dissertação (Doutorado). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Distrito Federal.
- SINGER, P. FH Cardoso x FH Cardoso. *Praga, Estudos Marxistas*. n.4, 1997.
- SOBRINHO, MJ. *Pensamento político de Fernando Henrique Cardoso (1973-1992): Autoritarismo e Democratização*. 2003. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.
- SORJ, B. *A construção intelectual do Brasil contemporâneo: da resistência à ditadura ao governo FHC*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- STIGLITZ, JE. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- SWEETZ, P. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- TOLEDO, CN. *Exiba: Fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática, 1982.
- TOLEDO, RP. *O Presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- TRASPADINI, R. *A teoria da (inter) dependência de Fernando Henrique Cardoso*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- VAISMAN, E. *O problema da ideologia na ontologia de G. Lukács*. 1986. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Filosofia da Universidade Federal da Paraíba. Paraíba.
- VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, MF e CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Interthesis*. [online]. 2005, vol. 3, nº 3. Disponível em: <http://www.interthesis.cfh.ufsc.br>. Acesso em: outubro, 2005.

VILLANOVA, E. A. *O relacionamento entre o Brasil e os EUA no governo Fernando Henrique Cardoso*. Dissertação (Mestrado). Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Distrito Federal.

VITAGLIANO, LF. *A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de ajustes neoliberais*. 2004. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.

VIZENTINI, PF. *Relações internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis, RJ.: Vozes, 2002.

WEBER, M. *O político e o cientista*. 2.ed. Lisboa, Portugal: Editorial Presença, 1973.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1999. v.1 e 2.

\_\_\_\_\_. *Conceitos básicos de sociologia*. 3.ed. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

WEFFORT, FC (org). *Os clássicos da política*. 10.ed. São Paulo: Ática, 2003, v.2.

---

# APÊNDICE

## **Abreviaturas dos títulos de FHC**

- AD** - *Autoritarismo e democratização*
- AVPG** - *Avança Brasil: Proposta de governo*
- BH** - *Brasil: Hoy*
- CD** - *A construção da democracia*
- CEBM** - *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional*
- DDAL** - *Dependência e desenvolvimento na América Latina*
- EIDEB** - *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*
- EMSAL** - *Economia e movimentos sociais na América Latina*
- ISL** - *As idéias e seu lugar*
- MPB** - *O modelo político brasileiro e outros ensaios*
- PDS** - *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*
- PS-I** - *Política & Sociedade, v. I*
- PS-II** - *Política & Sociedade, v. II*