



Entre FHC e Lula: ideologização na política externa? As estratégias de inserção internacional para desenvolvimento econômico

Aline Sabino dos Santos¹

RESUMO

O presente trabalho visa estabelecer paralelos nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) em seus mandatos, analisando elementos de ruptura e continuidade entre ambos enquanto chefes de Estado, no que tange aos elementos ideológicos de discurso e posicionamento políticos e como estes são consagrados ou mitigados nos Planos de Política Externa (PEB), em especial em estratégias para desenvolvimento econômico e inserção internacional no comércio exterior. Foram utilizados métodos combinados sendo estes a de pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisas bibliográficas, documentais e ex-post-facto dos períodos que compreendem entre 1994 e 2010.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Lula; FHC; Desenvolvimento econômico; Diplomacia presidencial; ideologização.

Analisando a história da política brasileira, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, adiante apenas Lula, assumiram estratégias em Política Externa Brasileira (PEB) que permitiram um destacamento do Brasil na inserção internacional e no Comércio Exterior. Ambos compartilharam uma visão do Brasil como player global estabelecido, carente de refinamento das suas ações. Estes formularam Políticas Externas (PE) com uma visão que ora trouxesse o mundo para a dinâmica doméstica (FHC), ora exportasse o Brasil (Lula), resultando em diferentes estratégias para inserção global, porém nota-se a continuidade de políticas antecessoras.

Este artigo, possui como base uma linha de estudos usando como metodologias científicas a pesquisa explicativa e a pesquisa bibliográfica, usando como uma das bases a obra *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação* (2011), de Gabriel Cepaluni e Tullo Vigevani. A presente análise visa responder se há um pareamento ideológico nas PEBs quanto ao plano econômico e como refletem-se nos resultados, a partir das semelhanças e disparidades entre FHC e Lula no plano macroeconômico, no relacionamento com as elites, no posicionamento do Brasil nos Organismos Internacionais (OIs) e a di-

plomacia presidencial de suas PEBs.

FHC E LULA: DUAS VISÕES ANTAGÔNICAS?

Com base no pressuposto ideológico, partidário ou de discursos e abordagens, as estratégias FHCianas foram bem recebidas pelo sucesso do Plano Real (VIZENTINI, 2005), que o colocou em vantagem durante o pleito contra Lula, em 1994. Eleito, FHC confirmou a postura de equilíbrio, inclinando-se ao favorecimento da elite bancária-financeira (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Neste sentido, os ideais cepalinos trabalhados por FHC, enquanto sociólogo e acadêmico, que pudessem criar expectativa de um processo de maior independência dos países centrais, explorando um afastamento de países com postura imperialista, terminam por se fundirem ao estadista neoliberal, em uma conduta dependente-associado². A PEB de FHC postulava, enquanto desafio pulsante, a onda globalizante e com ela a inserção internacional do país em meio às crises³ que avassalaram Estados da rede de interdependência⁴. FHC buscou mitigar os danos ao “internalizar, absorver e consolidar as mudanças liberalizantes que a globalização trouxe [...] superando os fracassos do [...] Collor e as hesitações do Governo Itamar” (VIGEVANI, 2011).

Tal processo consistiria no desaparelhamento do Estado e maior abertura de mercado a priori, em consórcio à uma estratégia de abandono da autonomia pela distância e da “política externa reativa”, como parte dessa absorção do cenário internacional. Daí, o modelo de substituição de importações já não bastava, carecendo de revisão diante das novas dinâmicas, positivas e negativas, da globalização, na “internacionalização do mercado interno” (FHC,1994), por meio de instrumentos de adaptação frente à competitividade externa (MAGNOLI, 2007), inevitável. Estes desafios e potencialidades, elencados por Lampreia (1998), como a “necessidade [...] de reavaliação do [...] poder”, “maior permeabilidade das fronteiras [...] influência do meio internacional, das regras, tratados, regimes multilaterais”, ou ainda a “multiplicidade crescente de atores”, reforçam o abrandamento adotado pelo presidente, um contraste com seu sucessor.

Neste sentido, a tendência internacional de liberalização e integração à ordem globalizante, seriam suportes à PEB de FHC, potencializando a exportação de commodities, abertura comercial e maior liberdade de investimentos estrangeiros no mercado financeiro, favorecendo à elite bancário-financeira, perpetuadas por Lula nas li-

berdades concedidas ao Banco Central. Apesar das perspectivas liberais na macroeconomia com sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante, as reticências de FHC sobre o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e à Petrobras, revelaram a ponderação do presidente em desaparelhar o Estado. Este ainda preocupava-se com reveses dessa dependência, que afetariam os fluxos financeiros cada vez mais volúveis (LAMPREIA, 1998) e geraria mais atritos com a indústria nacional, devido ao protecionismo desta e, externamente, a assimetria de poder.

Diante disto, na ascensão de Lula, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT), com ideias ditas socialistas, esperava-se a reconfiguração estatal com base no marxismo, rompendo com o liberalismo de FHC, o que não se confirmou completamente. Configurando-se uma continuação do plano de seu antecessor, sob a perspectiva do lulismo⁵, como estratégia que reparte-se entre as elites bancária-financeira, agropecuária, construção civil e indústria, guiando sua PE para a prospecção destas enquanto parte do interesse nacional, com ênfase nas duas primeiras, como parte de sua projeção estatal a nível regional e internacional. E, internamente, associando-se às massa

com políticas públicas sociais (PPS) de distribuição de renda, a valorização real do salário mínimo e a ampliação de crédito e consumo pelas classes C, D e E. Tem-se aí a manifestação dos ideais partidários na consecução da PEB de Lula nas formulações de PPSs, como garantia eleitoral, em especial aquelas destinadas à base da pirâmide (SINGER, 2009), sem anular a manutenção axiomática das influências e suporte da elite em evidência, bem como das demais em consórcio.

Com isto, o discurso revolucionário inflamado do sindicalista passa pela mitigação frente os arranjos políticos de sustentação do PT no poder, evidenciados nas eleições de 2006, dados os aportes⁶ à campanha para a recondução de Lula. Em vista que grande parte das perspectiva macroeconômicas FHCianas foram mantidas, permitindo a continuidade destes planos, aliados à estabilização trazida pelo Plano Real e pelas estratégias ostensivas de Lula, amplificadoras das ações brasileiras no exterior. Isto é, há uma mudança de intensidade e de foco (VIGEVANI, 2007), mas não uma revolução das estruturas de PE. Diante disto, o Petismo dissolvia-se na continuidade dos planos econômicos de FHC, abrigados na escola brasileira, notando-se que com Lula, o plano liberal passou por um processo de

combinação ao “pragmatismo petista” (SINGER, 2010).

O MULTILATERALISMO E A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

Ambos abordam o multilateralismo, em especial com países em desenvolvimento (PEDs) e a atuação em Ols. Com o “ativismo moderado” (ALMEIDA, 2004), FHC ampliou o multilateralismo e as relações bilaterais focado nos vazios de poder (ABRANCHES, 1988) para ampliar o raio de influência estatal. Ambos capazes de unir complexos mecanismos e procedimentos decisórios evidenciando um manejo do presidencialismo de coalizão, internamente, estabilizando a economia e a presença brasileira no mundo, resgatando as “hipotecas diplomáticas” (LAMPREIA, 1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a ideologização faz parte de um processo de arrebanhamento interno, ligando-se às inclinações político-partidárias, sustentadas por estes enquanto figuras importantes em seus partidos, como parte da construção das imagens destes, das doutrinas e do homem de Estado, dotado de um arcabouço específico para fundamentar-se. A PEB por sua vez, híbrida, possui caráter político e técnico, necessariamente eficiente, não cabendo apegos excessi-

vos às ideologias em sua execução, na qual percebe-se que o grande ponto de oposição não está 'no que fazer' mas em 'como fazer'. Pelo que, o plano de PE bem executado liga-se ao estadista em sua forma de elencar e defender interesses nacionais, tornando-a um plano estratégico de Estado, ligado intrinsecamente a figura política que o encabeça, sempre cercado de um pragmatismo necessário no que diz respeito às amarrações políticas vitais, interna e externamente. Ambos os presidentes, com ampla capacidade de articulação, demonstraram envolvimento direto não somente na elaboração da PEB, com a definição de objetivos e estratégias voltadas a uma macroeconomia de desenvolvimento, como também na execução da mesma através das amarrações internas, sendo capazes de integrar e influenciar o jogo político, cada qual a sua maneira.

Por fim, apesar das bases econômicas sólidas construídas por FHC com um plano de desenvolvimento econômico nacional, aliados à continuidade e expansão de Lula, estas figuras terminam fadadas às radicalizações e confusões ideológicas de seus sucessores. Como um reflexo da inabilidade da população de absorver tais condições enquanto políticas não somente de governo, mas de Estado, necessárias para ligar diferentes seto-

res da sociedade de forma austera, terminando na carência de unidade nacional capaz de apaziguar as massas e as elites, sempre em conflitos intensos entre si, à medida que seus interesses se fundem às políticas nacionais. Com isto, todo avanço e termina isolado ao grupo beneficiado e qualquer bem-estar do desenvolvimento econômico, este constantemente ameaçado, deixando um vazio quanto à compreensão respeito das políticas de Estado iniciadas e executadas por FHC e Lula, que permitiram ao país não apenas projetar-se internacionalmente, mas também o ingresso na onda globalizante, diminuindo as estafas dos desafios de tal fenômeno, consagrando o desenvolvimento econômico nacional.

Notas

1. Discente em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília
Email - aline_sds_sabino@hotmail.com
2. Para ampliação do tema ver Teixeira e Pinto (2012), Cervo (2006).
3. Crise do México (1994) e a da Rússia (1998), para ampliação do tema ver Almeida (2001).
4. Para ampliação do tema ver Keohane e Nye (2012).
5. Ver Singer (2009), em 2002 o popular Lula ascende ao poder por um grupo específico, mas, a partir da ampliação das PPS, no segundo mandato, do agora

Notas

populista Lula, há um efeito de arrebanhamento do subproletariado, em combinação ao suporte das elites e um distanciamento da classe média, um fenômeno denominado lulismo por Singer.

6. Ver Teixeira e Pinto (2012), as doações à campanha de Lula pelas elites são acrescidas em aproximadamente 800% na campanha de 2006; Ver Magnoli (2007).

7. A fala de Lula sobre a “marolinha” revela autoconfiança diante do cenário, vide Galhardo (2008).

8. A participação no Mercosul, na OMC e a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) demonstram boa vontade em seguir arranjos internacionais. Para ampliação do tema ver Vizentini (1999; 2005), Cervo e Bueno (2015), Vigevani e Cepaluni (2011).

9. Apesar de Abranches (1988) expor desafios ainda intransponíveis, notou-se uma melhora do quadro de desigualdade social e maior integração da sociedade em níveis econômicos com a ascensão da Classe C e D, e a redução da miséria através dos programas de distribuição de renda, por exemplo. Para ampliação da discussão a respeito das PPSs, ver Teixeira e Pinto (2012).

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.**

In **Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese.** Revista Brasileira de Política Internacional, ano 44 (I): p. 112-136, 2001;

_____. **Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva.** Brasília, 14 mar. 2004, 5 p.;

_____. **Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006).** Revista Brasileira de Política Internacional, ano 49, vol. 1, p. 95-116, 2005.

Brasil de Lula mostra solidez e se transforma no país emergente do momento. Época, São Paulo, 28 dez. 2010. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI198472-16357,00-BRASIL+DE+LULA+MOSTRA+SOLIDEZ+E+SE+TRANSFORMA+NO+PAIS+EMERGENTE+DO+MOMENTO.html>. Acesso em:

CARDOSO, F. H. **Reforma e imaginação.** Folha de São Paulo: Caderno Mais!, 10 jul. 1994.;

CERVO, Amado Luiz. Ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. I, p. 07-34

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2015.

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e a OMC (2008-2015). In: FLORÊNCIO, Sérgio et al. (orgs.). **Política externa brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção internacional pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea/Funag, 2018, cap. 5. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472&catid=410&Itemid=433.

FLORÊNCIO, S. Trinta anos de Política Externa. In: PINSKY, Jaime (org.). **O Brasil no contexto: 1987-2017**. São Paulo: Contexto, 2017.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. 2, 1998.

GALHARDO, Ricardo. **Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'**. O Globo, São Bernardo do Campo, ed. 04 ago. 2008, rev. 01 jan. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-a-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>. Acesso em: 17 de Mar. de 2020.

LACERDA, Jan Marcel A. F.; NÓBREGA, Mariana Oliveira. **A Política Externa Brasileira e o Paradigma Institucionalista Pragmático: o ambito politico-institucional dos BRICS**. 2015.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4th ed. New York, NY: Longman, 2012. xxxiv, 330 p. (Longman Classics in Political Science.).

KUPFER, José Paulo. **Mais diferenças que semelhanças entre Lula e FHC na economia**.

Estadão, [S.l.], ed. 24 mar 2008. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/jpkupfer/mais-diferencas-que-semelhancasentre-lula-e-fhc-na-economia/>. Acesso em 17 de Mar 2020.

MAGNOLI, Demétrio. Política Externa. In: PINSKY, Jaime (Org.). **O Brasil no Contexto**

1987-2007. São Paulo, Contexto, 2007, p. 47-61.

SINGER, A. **Raízes sociais e ideológicas do lulismo**. Novos Estudos Cebrap, n. 85, nov.

2009

_____. **A segunda alma do Partido dos Trabalhadores**. Novos Estudos Cebrap, n. 88, nov. 2010.

FLORÊNCIO, S. Trinta anos de Política Externa. In: PINSKY, Jaime (org.). **O Brasil no contexto: 1987-2017**. São Paulo: Contexto, 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Econ. soc., Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, Dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 Mar. 2020;

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto int. [online]. 2007, vol.29, n.2, pp.273-335;

_____. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIZENTINI, P. F. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999;

_____. **De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005)**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 2005.