

Política externa e deslizamento de sentido nos discursos dos governos FHC e Lula

External politics and slippage of sense in the discourse of FHC's government and Lula's government

MARIA DA CONCEIÇÃO FONSECA-SILVA*

VINÍCIUS FONSECA-NUNES*

EDVANIA GOMES DA SILVA*

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA - UESB

RESUMO

Neste trabalho, apresentamos resultado de pesquisa sobre deslizamento de sentido de política externa nos discursos dos governos FHC e Lula. Defendemos a hipótese de que o governo Lula, diferente do governo FHC, assumiu o papel de hegemonia, não só regionalmente, mas também em foros maiores onde o país assumiu uma postura de liderança frente aos países em desenvolvimento. No entanto, há continuidades entre a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

PALAVRA CHAVE: Política externa. Governo FHC. Governo Lula.

*Sobre os autores ver páginas 37 e 38.

ABSTRACT

In the work, we present result of research about slippage of sense Brazilian external politics in the discourse the FHC's government and the Lula's government. We defend the hypothesis that Lula's government, differently the FHC's government, assumed the role of hegemony, not only regionally, but also in larger forums where the country assumed the leadership of the developing countries. However, there is much continuity between the external politics of Fernando Henrique Cardoso and that of Luiz Inácio Lula da Silva's government.

KEYWORDS: *External politics. FHC's government. Lula's government.*

1 Introdução

Neste trabalho, apresentamos resultados da investigação que realizamos sobre os sentidos de política externa nos discursos dos governos Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (doravante Lula). O *corpus* da pesquisa que originou este trabalho é constituído de textos que foram retirados do site www.ifhc.org.br e do site <http://www.imprensa.planalto.gov.br>. Os textos relacionados ao governo FHC dizem respeito ao período de 1995 a 2002. Os textos relacionados ao governo Lula referem-se ao período de 2003 a 2010. Além disso, é constituído de textos sobre os dois governos, veiculados na mídia. A catalogação e seleção dos textos obedeceram a alguns critérios, tais como: período de produção e circulação e local de circulação. Após catalogação, iniciamos a leitura dos textos para selecionar aqueles que tratavam da questão da política externa ou internacional. Por fim, realizamos análise indiciária dos textos selecionados e catalogados pela temática da política internacional, à luz da perspectiva da Análise de Discurso.

2 Política externa: breves considerações

Antes de tratarmos dos sentidos ou efeitos de sentido da política internacional nos discursos dos governos FHC e Lula, ressaltamos que, nas relações internacionais, as principais correntes de estudo são

o liberalismo, realismo, marxismo, teoria crítica, construtivismo e pós-modernismo. O realismo político, entretanto, é uma das vertentes mais expoentes nos estudos de política externa.

O surgimento da escola realista remonta às ideias de Tucídides (431 a.C a 404 a.C), que, ao narrar a Guerra do Peloponeso, caracterizou as relações diplomáticas como um campo onde os países que têm poder comandam aqueles que não o têm, os quais, por sua vez, subordinam-se, por temerem as consequências de uma eventual colisão. No século XVI, os fundamentos da escola foram manifestados em Maquiavel (1532), a partir de quem se deu a separação, nas ciências humanas, entre a esfera política e os preceitos morais (religiosos), possibilitando os fundamentos da política moderna. A separação entre política e moral foi fundamental para o estabelecimento da vertente realista nas relações internacionais. Isto foi aprimorado, no século XVII, com as ideias de Hobbes (1651), que apresentou o Estado Moderno como ator fundamental do sistema internacional, em *Leviatã*; e, no século XX, Morgenthau (1948), segundo o qual, as relações internacionais se definem por uma busca constante do poder, essa busca pode ser para mantê-lo, aumentá-lo ou demonstrá-lo.

Da perspectiva do realismo político, a política externa dos países corresponde à consolidação de seus *interesses nacionais*, estabelecidos de acordo com princípios, tais como: *proteção ou segurança territorial; resguardo da soberania e independência; concretização de políticas econômicas por meio do comércio exterior; busca por poder*, dependendo de seu projeto nacional e de suas aspirações, além da assinatura de acordos bilaterais ou multilaterais com outros países, organismos internacionais e blocos regionais. Os objetivos para a política externa, dessa forma, são definidos em função dos interesses nacionais e das conjunturas internacionais, além das suas reais possibilidades de efetivação no sistema internacional. Os interesses nacionais e as consequentes metas dos governantes para as relações internacionais, por seu turno, variam de acordo com seus projetos de governo. É, a partir dessa perspectiva, pois, que investigamos os deslizamentos de sentidos de política internacional ou externa nos discursos dos governos FHC e Lula.

3 Governos FHC e Lula: Política externa e deslizamentos de sentidos

Se um objeto simbólico (enunciado, texto, pintura, música etc.) produz sentido, precisamos saber como as interpretações funcionam, procurando a explicitação dos processos de significação presentes nos textos, para que possamos “escutar” outros sentidos que ali estão, e compreender como eles se constituem (ORLANDI, 2005, p. 26). Os textos que analisamos nos permitiram escutar alguns sentidos de política internacional ou política externa, que indicamos a seguir.

No tocante à questão do Multilateralismo e Conselho de Segurança das Nações Unidas, o discurso do governo FHC indica um governo marcado pelo multilateralismo moderado, com ênfase no direito internacional, pela aceitação tácita da existência de grandes potências e seu papel no sistema internacional, pelas relações políticas com outras potências médias e pela não insistência a uma cadeira permanente no CSNU. O discurso do governo Lula, por sua vez, indica um governo marcado por um forte multilateralismo, pela defesa e ênfase retórica da soberania e igualdade de todos os países, pela estratégia de alianças com outras potências médias e economias emergentes e pela insistência à conquista de uma cadeira permanente no CSNU.

Em relação à OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul-Sul, os discursos de FHC e Lula indicam governos marcados pela tradicional política de participação plena nas negociações comerciais multilaterais. Entretanto, enquanto o discurso do governo FHC aponta diálogo com os países do Sul, o discurso do governo Lula aponta alianças estratégicas, a exemplo da formação do G3, com o bloco composto pelo Brasil, África do Sul e Índia, permitindo que o Brasil e a África do Sul (e outros países da região) se tornem menos dependentes, em termos de equipamentos e posicionamento estratégico, de qualquer uma das grandes potências.

Em se tratando de globalização e capitais voláteis, não foram identificadas diferenças notáveis entre os discursos dos dois governos em

termos de orientações econômicas. Entretanto, de um lado, o discurso do governo FHC indica aceitação implícita do Consenso de Washington e de suas principais premissas e importância da sustentabilidade econômica do governo; de outro lado, o discurso do governo Lula aponta recusa explícita do Consenso de Washington e preferência pela sustentabilidade social das medidas do governo.

No que concerne ao FMI e condicionalidades, o discurso do governo FHC indica que o governo aceitou sem relutar os acordos com o FMI. O discurso do governo Lula indica tolerância dos acordos com o FMI, empregando todo tipo de argumento político ou econômico para justificar a manutenção do constrangimento.

No que tange à assunção do Brasil como líder na América do Sul, o discurso do governo FHC indica que qualquer papel de liderança do Brasil como resultado da gradual preeminência econômica do país deve em princípio ser limitado à região, em razão da limitação dos recursos (financeiros, militares e diplomáticos) disponíveis para a ação externa do Estado. O discurso do governo Lula indica que a assunção do país, um dos grandes objetivos políticos do governo, não deve ser impedida por limitações estruturais (orçamentárias e militares), pois pode ser conquistada por meio do ativismo diplomático e de alianças estratégicas.

Em referência à América do Sul, os discursos dos dois governos assinalam que ambos buscaram manter relações cooperativas com todos os países da região; tiveram dificuldades para a formação de uma área de livre comércio, em vista do grande poder de atração exercido pelos Estados Unidos e dificuldades para conduzir a um desfecho positivo a crise de governança de alguns países vizinhos. No entanto, o discurso do governo FHC mostra que poucas ações foram implementadas nas relações com os países da região definidas como estratégicas; que o governo patrocinou um encontro de todos os chefes de Estado da América do Sul, do qual resultaria o esquema da IIRSA; que o acordo comercial entre o Mercosul e a CAN foi anunciado, mas permaneceu inconcluso. Já o discurso do governo Lula aponta que o governo

confirmou as relações estratégicas com todos os chefes de Estado da América do Sul, além de retomar as negociações regionais de comércio para um acordo entre a CAN e o Mercosul.

No que concerne ao Mercosul, o discurso do governo FHC assinala-o como uma base possível para a integração econômica da região com o mundo e conducente com o fortalecimento das relações econômicas na região e fora dela. Os temas econômicos e comerciais são prioridade sobre os demais na agenda do Mercosul. O discurso do governo Lula aponta o Mercosul como a prioridade mais importante da diplomacia brasileira, como a base material para a união política da América do Sul, que deve estar livre de influências externas e das limitações hegemônicas. O social e o político assumiram a precedência no processo de integração.

Em se tratando da Argentina, o discurso do governo FHC assinala-a como **um** parceiro estratégico, defendendo uma coordenação política e econômica com o vizinho, mas sem comprometer a gestão independente das políticas macroeconômicas e setoriais do Brasil. O discurso do governo Lula marca-a como **o** parceiro estratégico.

Em relação à Europa, o discurso do governo FHC aponta-a como o mais importante parceiro do Brasil e do Mercosul, reconhece a hipocrisia da postura da União Europeia em matéria de protecionismo agrícola; e não considera os países europeus como uma “alavanca estratégica” nas relações com os EUA. O discurso do governo Lula também aponta-a como um parceiro importante, mas reconhece um certo papel político compensatório a ser desempenhado por países europeus em “alianças estratégicas” contra o unilateralismo dos EUA.

No que concerne aos Estados Unidos, o discurso de FHC indica uma relação entre Brasil e Estados Unidos como essencial e cooperativa, enfatizando a cooperação bilateral e a reciprocidade moderada. O discurso do governo Lula assinala a relação como importante, mas não essencial, para os objetivos diplomáticos brasileiros, enfatizando os desacordos tanto políticos quanto econômicos entre os dois países, a importância da multipolaridade e o tratamento dos EUA na base da estrita reciprocidade.

No que tange à Alca, o discurso do governo FHC indica que o projeto poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia brasileira, mas não marca entusiasmo nem oposição de princípio à tentativa de constituição de uma área de livre comércio das Américas. O discurso do governo Lula marca oposição ao projeto, enfatizando o chamado “interesse nacional”, com uma visão bem crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial numa situação relativamente assimétrica com os Estados Unidos.

Os resultados das análises que empreendemos do *corpus* apontaram os seguintes deslizamentos de sentido da política internacional ou externa nos dois governos:

No discurso do governo FHC, os sentidos da política externa ou internacional indicam: a) defesa do multilateralismo moderado, estímulo da integração do Brasil ao mundo globalizado, aceitação do princípio dos “mais iguais”, busca das relações políticas com outras potências médias; b) ativismo moderado, interdependência econômica e abertura ao investimento direto estrangeiro, diálogo, mas sem real coordenação com os países do Sul; c) aceitação implícita do Consenso de Washington e suas premissas, sustentabilidade econômica; d) relações cooperativas com o FMI, aceitação das condições do FMI enquanto for necessário; e) liderança do Brasil como resultado da preeminência econômica e limitado à região; f) relações estratégicas, com poucas iniciativas reais; g) acordo comercial Mercosul-CAN bloqueado; h) conceito de Alca esquecido e encontro dos chefes de Estado em Brasília; i) Mercosul com uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira, base possível para a integração econômica com o mundo e para o fortalecimento das relações econômicas na região, mas temas econômicos e comerciais têm prioridade sobre os demais; j) Argentina como um parceiro estratégico; l) Europa como o importante parceiro, mas não como alavanca estratégica nas relações com os EUA, como essencial e cooperativa e reciprocidade moderada; m) falta de entusiasmo e de oposição real ao projeto: a ALCA poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia.

No discurso do governo Lula, os sentidos da política internacional indicam: a) política externa assertiva e enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais; b) busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul; c) busca de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, com a manutenção dos mecanismos que favorecem países em desenvolvimento; d) projeto de “intervenção” do Brasil no mundo; e) oposição ao unilateralismo ou unipolaridade; f) defesa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais, ou seja, soberania e igualdade de todos os países; g) busca de maior cooperação e integração com países similares (potências médias e economias emergentes) e vizinhos regionais; h) recusa explícita do Consenso de Washington (consenso de Buenos Aires), preferência pela sustentabilidade social, busca de uma cadeira permanente na ONU; i) Mercosul como *a* prioridade mais importante da diplomacia brasileira, com importância estratégica e base para a união política da América do Sul, livre de influências externas e de limitações hegemônicas, com precedência do social e do político; j) aliança estratégica com o G20 e formação do G3; l) Brasil: líder, como resultado de ativismo diplomático e de alianças estratégicas; m) Argentina: o parceiro estratégico; n) Europa: parceiro importante e papel compensatório nas alianças estratégicas contra o unilateralismo; o) Estados Unidos: importante, mas não essencial, desacordos políticos e econômicos e reciprocidade estrita.

Identificamos, dessa forma, duas posições de sujeito (no sentido de Pêcheux) marcadas por discursos diferentes em relação à política internacional ou externa:

No discurso em funcionamento na primeira posição: i) a diplomacia presidencial é explícita, tem papel acessório no desenvolvimento e as prioridades são econômicas; ii) o mundo é aceito como ele é; iii) o diálogo com conformismo ou aceitação do mundo com o G-7 não é problema; iv) e a globalização tem face humana.

No discurso em funcionamento na segunda posição: i) a diplomacia presidencial é implícita, tem um papel substantivo na

conformação do projeto nacional e as prioridades são políticas; ii) o mundo deve ser mudado e o diálogo com o G-8 não é problema; iii) a promoção de alianças estratégicas é fundamental; iv) a participação num mundo globalizado deve garantir a preservação da soberania nacional.

Se, como afirma Pêcheux, “todo discurso é o índice potencial de uma agitação nas filiações sócio-históricas de identificação” (PÊCHEUX, 1983a, p. 56), apesar de as duas posições identificadas indicarem discursos diferentes, podemos dizer que o discurso do governo FHC e o discurso do governo Lula se constituíram pelas relações de aproximação, de divergência e de deslocamento de sentidos, o que permitiu que mapeássemos os deslizamentos de sentidos percorridos por zonas da memória discursiva, no sentido de Pêcheux (1983b).

4 Conclusão

Os resultados das análises realizadas indicaram que houve deslizamentos de sentido da política externa brasileira nos períodos que compreendem os dois mandatos de FHC e os dois mandatos do governo Lula; e que os deslizamentos de sentido se justificam por questões ideológicas e de interesses estratégicos de cada governo.

O governo FHC teve início no auge do modelo neoliberal da globalização, com o argumento de que o país deveria se inserir no novo cenário internacional numa perspectiva de ampla abertura aos fluxos comerciais e financeiros. Mas, no momento da instabilidade financeira internacional, do colapso da Argentina e dos atentados de 11 de setembro de 2001, foi esboçada uma inflexão no segundo mandato do governo FHC, formulando uma postura mais crítica em relação à globalização e a Alca e uma iniciativa de integração sul-americana. Assim, a debilidade na capacidade de promover o desenvolvimento e, portanto, a continuação de uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, contribuiu para enfraquecer o poder do governo FHC em negociações internacionais relevantes. A imagem negativa dos países e os problemas internos que atingiram o Brasil dificultaram a

maximização de vantagens. Na América Latina, a busca de um papel mais relevante acabou enfraquecida por constrangimentos internos.

O governo Lula, entretanto, deu nova dimensão à diplomacia brasileira, ao reforçar a atuação internacional do país, especialmente em relação à América do Sul, aos organismos internacionais e às potências emergentes do Sul, diferenciando-se, assim, do governo FHC. No plano político, o Brasil adquiriu maior visibilidade internacional no governo Lula, ao mesmo tempo em que assumiu postura crítica frente à forma pela qual os Estados Unidos conduziram a campanha antiterrorismo, às ações militares no Iraque, à ocupação subsequente daquele país e ao enfraquecimento das Nações Unidas e do multilateralismo de forma geral, o que indica coerência entre os aspectos formalmente enunciados da política externa e as posições sustentadas pelos principais expoentes do governo.

Dessa forma, foi possível identificar diferentes efeitos de sentidos nos dois discursos: no discurso do governo FHC, a globalização tem face humana; no discurso do governo Lula, a globalização tem efeitos perversos que precisam ser reduzidos. Os sentidos da política internacional, no governo FHC, marcam o discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal; e, no governo Lula, os deslizamentos e efeitos de sentido produzidos marcam o discurso da crítica à “globalização assimétrica”.

REFERÊNCIAS

ORLANDI, E. P. **As Formas do Silêncio**. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.

PÊCHEUX, M. **O discurso: estrutura ou acontecimento?** São Paulo: Pontes, 1990. Edição original: 1983a.

PÊCHEUX, M. Papel da Memória. In: ACHARD, P. **Papel da Memória**. Campinas: Pontes, 1999. Edição original: 1983b.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. Edição original: s/d.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969. Edição Original: 1532.

HOBBS, T. **Leviatã - ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2001. Edição Original: 1651.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações - a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003. Edição original: 1948.

Recebido em julho de 2011.

Aprovado em setembro de 2011.

SOBRE OS AUTORES

MARIA DA CONCEIÇÃO FONSECA-SILVA é Doutora em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (2003), onde também realizou o curso de Mestrado em Linguística e o estágio de pós-doutoramento. Atualmente é professora Titular do Departamento de Estudos Linguísticos e Literários, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. É docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Linguística (PPGLin-Uesb) e do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade (PPGMemorials-Uesb). É líder do "Grupo de Pesquisa em Análise de Discurso" (GPADis/Uesb/CNPq) e do "Grupo de Pesquisa em Estudos da Língua(ge)" (GPEL/Uesb/CNPq). Tem experiência na área de Linguística, com ênfase em Análise de Discurso, atuando principalmente nos seguintes temas: efeitos-sujeito e efeitos-sentido, memória discursiva, discurso político e discurso jurídico, corrupção política, mídia, sujeito mulher.
E-mail: con.fonseca@gmail.com

VINÍCIUS FONSECA-NUNES é graduado em Comércio Exterior e encontra-se no último ano do curso de Direito na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Atua no "Grupo de Pesquisa em Análise do Discurso" (GPADis/CNPq/Uesb).
E-mail: vinicius.fnunes@gmail.com.

EDVANIA GOMES DA SILVA é Doutora em em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (2006), onde também o Mestrado em Lingüística (2004) e o Estágio de Pós-Doutoramento (2010). Atualmente, é Professora Adjunta da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB); docente do Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade (PPGMemorials/Uesb) e do Programa de Pós-Graduação em Linguística (PPGLin/Uesb). Atua na área de Linguística, com ênfase em Análise de Discurso, pricipalmente com os seguintes temas: discurso religioso; discurso politico, polêmica discursiva.
E-mail: edvaniagsilva@gmail.com