

Apresentação

Tiago Nery

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

NERY, T. Apresentação. In: *A política externa brasileira e a UNASUL: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021, pp. 27-35. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-87949-19-2. <https://doi.org/10.7476/9786587949192.0002>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

APRESENTAÇÃO

O presente livro é resultado da tese de doutorado que apresentei ao programa de ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Entre 2011 e 2015, tive a felicidade de estudar neste renomado instituto, sucessor do antigo IUPERJ. Foi um período de muito aprendizado, quando pude conviver com pessoas extraordinárias do ponto de vista acadêmico e humano, a exemplo dos professores César Guimarães, Maria Regina Soares de Lima e Carlos Milani.

A paixão pela América Latina, que me acompanha desde a adolescência, havia se materializado pela primeira vez durante o mestrado na PUC-Rio, quando escolhi o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como objeto de estudo. Anos depois, essa mesma paixão seria responsável pela escolha da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como núcleo do meu projeto de pesquisa de doutorado.

A pesquisa transcorreu em um contexto marcado por grandes transformações no mundo e na região: o fim do *boom* das *commodities*, após quase uma década de elevação dos preços provocada pela demanda chinesa; a modificação da geopolítica mundial, com a institucionalização do BRICS, bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e de outras coalizões entre os países do Sul; a ofensiva dos Estados Unidos por meio da proliferação de acordos de livre comércio com diferentes países e regiões; e a diminuição do ímpeto integracionista na América do Sul a partir da segunda década deste século.

O grande estímulo para a realização da pesquisa foi tentar entender as mudanças na América do Sul, e especialmente no Brasil, após a vitória das forças progressistas em diferentes países sul-americanos na primeira década do século XXI. Os novos governantes adotaram políticas sociais inclusivas e políticas externas autônomas, que resultaram em um novo regionalismo caracterizado pela diversidade, cuja principal expressão é a Unasul. O surgimento da Unasul coincidiu com a expansão da fronteira econômica brasileira na região. Assim, entre as motivações que deram origem a este trabalho, destaca-se o intuito de analisar as tensões entre as dimensões política e econômica da política externa brasileira.

Desde o início da pesquisa, procurou-se evitar um trabalho que se apoiasse basicamente em teorias de relações internacionais ou de integração regional. Portanto, procurou-se realizar um estudo que partisse da política externa brasileira para analisar sua vertente geopolítica, centrada na Unasul, e sua dimensão econômica, baseada no modelo de desenvolvimento brasileiro e em sua expansão regional. Para isso, foi necessário fazer um esforço interdisciplinar que mobilizou teorias de relações internacionais, teorias do imperialismo e do sistema-mundo, teorias da política burocrática, análise de política externa, economia política internacional, geografia e ciência política. Com base nessas contribuições teóricas, buscou-se escrever uma obra que analisasse os níveis doméstico e sistêmico da política externa brasileira.

O sistema interestatal capitalista foi formado a partir da convergência entre o poder expansivo de alguns Estados nacionais e a lógica da acumulação de capital. Ao longo dos séculos, o Estado nacional afirmou-se como a unidade que melhor combina as estratégias coercitivas e capitalistas, conseguindo eliminar concorrentes como as cidades-Estado e os impérios. Foram as lutas constantes entre os Estados que criaram as possibilidades de afirmação do capitalismo no Ocidente. Foi dentro de um sistema formado por entidades territoriais competitivas que se forjou o regime de acumu-

lação capitalista que se converteria no grande diferencial de poder europeu em relação ao resto do mundo. A partir do século XVI, ocorreu a expansão desse sistema. Como afirma Charles Tilly (1996, p. 238), “em 990 d.C., nada existia que se assemelhasse a um sistema europeu de estado. Por volta de 1990 d.C., um sistema que antes era primordialmente europeu havia explodido até abranger quase o globo inteiro”.¹

A análise parte das relações simbióticas entre Estado e capitalismo e avança procurando entender o lugar do Brasil e da América do Sul na nova geografia do poder global. A mundialização ou globalização tem origens geopolíticas e não apenas econômicas ou tecnológicas. Com a globalização, houve um aumento das contradições entre o externo e interno. O território e as normas públicas que o regem continuam nacionais, ainda que ocorra uma crescente influência de forças externas. As fronteiras entre o nacional e o internacional diluíram-se, intensificando a participação de interesses domésticos no processo decisório da política exterior. Por isso a importância de investigar a influência dos atores domésticos na formulação e na execução da política externa, analisando-se as relações entre a política externa brasileira e as coalizões de poder, com destaque para os partidos políticos.

O livro analisa a trajetória da consolidação do capitalismo no Brasil, destacando as especificidades da industrialização periférica. Para Alexander Gerschenkron (2015), o desenvolvimento de um país atrasado é muito diferente em relação a um país adiantado, não apenas no tocante à velocidade do desenvolvimento, mas em relação às estruturas produtivas e organizacionais que emergem desses processos. Dessa forma, procura-se entender as características do capitalismo brasileiro e do seu posterior processo de internacio-

¹ A análise de Max Weber (2006) vai nessa direção quando afirma que é o Estado racional e territorializado que assegura ao capitalismo as possibilidades de subsistência; enquanto ele não ceder lugar a um império mundial, o capitalismo perdurará.

nalização. Ademais, pretende-se analisar o histórico vínculo entre o modelo de desenvolvimento e a diplomacia brasileira. Durante o nacional-desenvolvimentismo, a política exterior converteu-se em vetor do modelo de industrialização por substituição de importações. No governo Fernando Henrique, a política externa tornou-se subsidiária à estabilidade macroeconômica e às reformas liberalizantes aplicadas. Já nos governos Lula e Dilma, a política externa teve o neodesenvolvimentismo entre seus pilares.

Nos últimos trinta anos, o Brasil ampliou significativamente sua presença na região. Em meados dos anos 1990, a diplomacia brasileira passou a priorizar o conceito de América do Sul, e não mais o de América Latina. Ao final do seu governo, Fernando Henrique promoveu a primeira reunião de todos os presidentes sul-americanos e apresentou um projeto de integração física regional, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). No entanto, somente no governo Lula a integração da América do Sul tornou-se uma prioridade da política externa brasileira, por meio de iniciativas que transcendiam a esfera puramente comercial. Além de aprofundar o Mercosul, o Brasil teve uma atuação destacada na criação da Unasul.

Diferentemente de outros instrumentos de integração, a Unasul é um espaço multilateral de coordenação e cooperação política. Uma de suas principais características é a pluralidade de seus membros, que incluem governos com distintos signos ideológicos e que pertencem a diferentes esquemas integrativos. A Unasul também representa um momento de afirmação da autonomia sul-americana. Parafraseando Hélio Jaguaribe (1954), ela contribuiu para romper com a absurda tese de que os países da região só devem se relacionar entre si mediante os mesmos vínculos que relacione cada um deles aos Estados Unidos.

O objetivo geral desta obra é analisar a política externa brasileira e suas dimensões política e econômica, verificando em que medida a dimensão política da diplomacia do país é afetada pela

expansão das empresas brasileiras na região. A fim de compreender melhor a tensão entre as lógicas diplomática e econômica, a pesquisa envolveu extenso levantamento bibliográfico - livros, documentos, artigos acadêmicos e jornalísticos -, além de entrevistas com atores estatais (diplomatas), integrantes da Unasul e da sociedade civil.

Entre outubro de 2014 e julho de 2015, realizei quatro entrevistas em Quito, duas em Brasília e uma em São Paulo (esta última via Skype). Entre os membros do Itamaraty, entrevistei Fernando Simas, então embaixador do Brasil no Equador, e João Carlos Parkinson, diplomata responsável pela Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e Caribe (CGDECAS). Entre os equatorianos, destacam-se as entrevistas feitas com Jorge Acosta Arias, representante do Ministério das Relações Exteriores do Equador na Unasul, e Francisco Carrión Mena, ex-chanceler do país e professor da Flacso. Na sede da Unasul, tive a oportunidade de entrevistar Diego Cardona, chefe de gabinete do ex-presidente colombiano Ernesto Samper, que na época havia acabado de assumir o cargo de secretário-geral da organização. Na CNI, em Brasília, entrevistei a gerente-executiva Soraya Rosar. Por fim, entrevistei, via Skype, Gonzalo Berrón, pesquisador e membro da Rebrip.

O livro está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta o marco teórico da obra. Inicialmente, utilizam-se abordagens como a análise de política externa e a teoria da política burocrática, responsáveis pelo esforço de integração entre os níveis doméstico e internacional da política exterior. Em seguida, faz-se uma análise estrutural das relações históricas entre Estado e capitalismo, destacando a tensão permanente entre a lógica territorial dos Estados nacionais e a lógica da acumulação de capital; para isso, mobilizam-se alguns teóricos do imperialismo e do sistema-mundo. Investiga-se a especificidade da hegemonia norte-americana, baseada na sociedade de mercado criada originalmente naquele país, e sua expansão mundial após a Segunda Guerra Mundial. Ademais, são analisadas as principais con-

tribuições da CEPAL para a compreensão da dinâmica capitalista nos países periféricos. Por fim, analisa-se a globalização financeira, que possui uma nítida dimensão geopolítica.

O segundo capítulo investiga as relações entre política externa, modelo de desenvolvimento e coalizões políticas. Durante o nacional-desenvolvimentismo, a política externa brasileira converteu-se em vetor do modelo de industrialização e apoiou-se em duas ideias-chave: a busca da autonomia e do desenvolvimento econômico. Ao contrário das teses que defendem que essas ideias seriam características constantes da política externa brasileira, destaco que o significado concreto desses eixos explicativos varia de acordo com o sistema internacional e as coalizões políticas domésticas. Com a crise do desenvolvimentismo, elementos políticos e ideológicos ganharam relevância na dinâmica da política externa brasileira. A democratização e a globalização contribuíram para politizar a política exterior, que incorporou novos temas e atores. Ao analisar a relação entre política externa e partidos políticos, faço uma comparação entre os programas partidários de PSDB e PT nas eleições de 1994 a 2014. Em seguida, analiso o governo Fernando Henrique, as reformas neoliberais e a política externa de adesão aos regimes internacionais. Ao final, faz-se um balanço dos governos do PT, dos dois mandatos de Lula e do primeiro de Dilma. Nesse período, a política externa reincorporou metas de desenvolvimento e priorizou as coalizões Sul-Sul e a integração política da América do Sul.

O terceiro capítulo analisa as transformações geopolíticas contemporâneas, as diferentes tentativas de integração latino-americana e o processo de criação da Unasul. Com base em textos clássicos e contemporâneos, destaca-se a relevância da geopolítica no mundo de hoje. A atualidade do conceito de Sul fica evidente com a nova agenda de ativismo e as formas de articulação entre os países em desenvolvimento, envolvendo o BRICS, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o G-20. Em seguida, analiso a política externa brasileira para a região e as primeiras propostas de integração. Nos anos

1990, a hegemonia neoliberal e a proposta de integração hemisférica estadunidense levaram a uma homogeneização dos países latino-americanos. Com a ascensão dos governos progressistas, muitos países adotaram políticas externas mais autônomas, resultando em um novo regionalismo caracterizado pela diversidade. O capítulo termina com uma análise da Unasul, das suas características institucionais e da sua importância como fórum de concertação política, que projeta geopoliticamente a América do Sul no sistema internacional.

O quarto capítulo procura analisar a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul e seu impacto nos países vizinhos e na dimensão política da diplomacia brasileira. Inicialmente, traça-se um paralelo entre os modelos de desenvolvimento do Leste Asiático e da América Latina. Ao contrário dos países latino-americanos, os asiáticos realizaram profundas reformas estruturais, fortaleceram as capacidades estatais e criaram empresas líderes em setores dinâmicos, provocando uma segmentação entre os países de industrialização tardia. Em seguida, destaca-se a atuação das transnacionais brasileiras na região. A presença econômica do país no entorno, que contou com o apoio do BNDES, ganhou impulso no governo Lula, convertendo-se em uma das vertentes da política externa. O impacto negativo das grandes obras e a dominância de alguns mercados regionais atingiram a agenda diplomática. No entanto, observa-se que a atuação das empresas brasileiras costuma ser superdimensionada. Por fim, analisam-se as mudanças ocorridas no projeto de integração física centrado na IIRSA, desde seu lançamento até sua incorporação pela Unasul.

Na conclusão, além de fazer um balanço da obra, procuro analisar de maneira sintética as razões que levaram à desagregação da coalizão produtivista liderada pelo PT e à ruptura institucional em 2016, destacando os impactos provocados pela reorientação da política externa brasileira, que abandonou um projeto de inserção autônoma do país. Além disso, analiso de maneira sucinta o significado da eleição de Jair Bolsonaro, primeiro presidente de

extrema-direita, nas eleições presidenciais de 2018. Enquanto no âmbito doméstico o novo governo tem desconstruído o pacto social-democrata de 1988, sua política externa adotou um “alinhamento automático” com os Estados Unidos num grau inédito na história diplomática do país, levando à implosão da Unasul.

Desde a defesa da tese, em 2015, ocorreram mudanças sistêmicas com impactos na região e no Brasil, colocando em risco a Unasul. No âmbito sistêmico, Washington passou a reagir à ameaça representada pelos chamados “Estados revisionistas”, representados no BRICS, e sobretudo à ascensão da China. Na esfera regional, a contraofensiva conservadora desestabilizou os governos progressistas, a exemplo dos golpes ocorridos em Honduras, em 2009, no Paraguai, em 2012, e na Bolívia, em 2019. No Brasil, a ruptura institucional levou ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e à injusta prisão do ex-presidente Lula, em 2018. O controverso processo de *impeachment* ou golpe parlamentar levou ao poder uma coalizão conservadora com o objetivo central de reverter o projeto regional que começou a ser estruturado a partir da eleição de Lula, em 2002, que incluía um movimento associado de reposicionamento estratégico do Brasil e da América do Sul no mundo.²

No romance *O general em seu labirinto*, Gabriel García Márquez relata os últimos dias de Simón Bolívar. Na obra, há uma passagem memorável, envolvendo uma discussão entre o Libertador e um europeu: “Não tentem nos ensinar como devemos ser, não tentem nos tornar iguais a vocês, não pretendam que façamos em vinte anos o que vocês fizeram tão mal em dois mil” (Márquez, 2014, p. 130). Durante anos, os processos de integração da América Latina foram

² Ao contrário dos golpes militares, os golpes parlamentares em democracias representativas dispensam a liderança e a violência institucional aberta, armada ou jurídica. O golpe parlamentar consiste na utilização dos mecanismos procedimentais normais das instituições em favor de objetivos ilegítimos. No Brasil, sucessivas derrotas eleitorais levaram a elite econômica do país, conquanto compensada pelos governos do PT, a associar-se aos setores preconceituosos de classe média visando à interrupção da supremacia eleitoral das forças políticas trabalhistas (Santos, 2017).

analisados com base em lentes conceituais importadas, que tomavam o caso europeu como paradigma (aliás, a importação acrítica de ideias não se restringe a essa questão). Na primeira década do século XXI, a política externa brasileira procurou trilhar um caminho próprio, contribuindo para a construção de um regionalismo pós-liberal, cujo principal símbolo é a Unasul. No entanto, a atual onda conservadora no Brasil e no mundo tende a intensificar os retrocessos sociais e os obstáculos a qualquer projeto progressista. Diante dessa realidade, os setores progressistas devem propugnar uma frente ampla para resistir aos retrocessos e retomar um projeto nacional de inclusão social associado a políticas externas autônomas, sobretudo em relação à potência hegemônica.