

Conclusão

Tiago Nery

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

NERY, T. Conclusão. 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. 343-352. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-87949-19-2. <https://doi.org/10.7476/9786587949192.0007>.



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/).

CONCLUSÃO

O presente livro analisou os condicionantes domésticos e sistêmicos da política externa brasileira. Além dos constrangimentos estruturais do sistema internacional, que oferecem obstáculos e oportunidades, o processo decisório da política externa brasileira é também influenciado por fatores como coalizões políticas, partidos, burocracia e modelo de desenvolvimento. Ademais, o estudo investigou a dimensão política do novo regionalismo sul-americano, que coincidiu com um novo ciclo de expansão das empresas brasileiras na região. Por um lado, a análise da Unasul foi realizada desde uma perspectiva geopolítica, destacando o papel da diplomacia brasileira na construção desse fórum político e as reações dos Estados Unidos frente ao novo organismo. Por outro, procurou-se examinar a trajetória do desenvolvimento capitalista no Brasil e a atuação de suas transnacionais na América do Sul.

Na obra, foram analisadas as dimensões política e econômica da política externa brasileira para a América do Sul e o papel do Brasil na construção da Unasul. Enquanto a primeira dimensão enfatiza o papel da Unasul como espaço político no âmbito do novo regionalismo sul-americano, a segunda destaca a expansão das empresas brasileiras na região. Assim, o núcleo central da pesquisa investigou os potenciais conflitos entre essas duas dimensões, verificando em que medida a tensão entre ambas interferiu no projeto político da diplomacia brasileira para a América do Sul.

Ao longo do livro, pretendeu-se responder à seguinte indagação: em que medida a expansão da fronteira econômica do Brasil

interfere na dimensão política da diplomacia brasileira, cuja maior expressão é a Unasul? No início, acreditava-se que a presença das empresas brasileiras entrava em contradição com o projeto político do Brasil para a América do Sul. Em certos casos, a atuação das transnacionais, somada ao apoio do BNDES, atraiu o governo brasileiro para o centro de algumas crises. A situação era mais grave quando a atividade empresarial se concentrava nos setores intensivos em recursos naturais ou na construção civil. Desse modo, a projeção regional do modelo neodesenvolvimentista acabava afetando a agenda da política externa brasileira.

No entanto, a revisão bibliográfica e as entrevistas trouxeram novos elementos para entender essa tensão. Como todo país capitalista com certo grau de desenvolvimento, o Brasil tende a expandir sua fronteira econômica. Todavia, ao contrário dos países europeus analisados pelos teóricos do imperialismo, o país não exportou seus instrumentos de coerção para outros povos. Além disso, a bibliografia e os dados analisados mostraram que havia um superdimensionamento tanto dos investimentos brasileiros na América do Sul quanto do apoio estatal dado a essas operações.

Historicamente, o BNDES sempre financiou a atuação de grandes grupos empresariais, sobretudo a exportação de serviços de engenharia, fenômeno que se intensificou nos governos do PT. Contudo, muitas empresas brasileiras que atuam no exterior não recebem suporte público e financiam seus investimentos com recursos próprios ou obtidos na esfera privada. Apesar da marcada presença brasileira em algumas economias – como a boliviana, a paraguaia e a uruguaia –, os capitais brasileiros não são dominantes na região. Ademais, observa-se o movimento inverso, de investimentos de países vizinhos no mercado brasileiro.

Durante a elaboração da obra, verificou-se que os investimentos brasileiros não provocam apenas impactos negativos. Muitos governos na região não dispunham de recursos ou estrutura para realizar investimentos de longo prazo e por isso recorriam à experiência

das empresas brasileiras e do BNDES. Alguns entrevistados, como os diplomatas equatorianos, afirmaram que preferiam investimentos de empresas brasileiras no Equador do que oriundos de empresas de outras nacionalidades. Assim, um rápido balanço da presença das transnacionais brasileiras na América do Sul aponta para efeitos negativos e positivos. O Brasil tem capacidades estatais e um setor privado dinâmico que deve contribuir para o desenvolvimento regional. No entanto, cabe ao país e às suas lideranças políticas atenuarem as contradições inerentes à expansão capitalista, como fez o governo Lula nos casos envolvendo a nacionalização do gás boliviano e a revisão do contrato de Itaipu.

Ao longo de mais de uma década, os governos do PT priorizaram um projeto de integração pós-liberal, cujo principal símbolo é a Unasul. Em seus primeiros anos, a nova organização contribuiu para projetar geopoliticamente a América do Sul, convertendo a região em um potencial novo polo de poder. Com todas as suas limitações, a Unasul constitui uma tentativa de materializar um polo sul-americano historicamente temido e evitado pela potência hegemônica, os Estados Unidos.

Inicialmente, os governos do PT e os demais governos progressistas da região navegaram em um cenário internacional tranquilo. O “milagre” lulista, que combinou um reformismo fraco no âmbito doméstico com uma política externa de corte autonomista, foi sustentado pela fase de alto crescimento mundial e pelo *boom* do preço das *commodities*. No entanto, a crise mundial de 2008 anunciou o fim desse ciclo expansivo. Em 2012, o crescimento da China caiu pela metade em relação a 2007, levando de roldão o conjunto da América do Sul (Singer, 2018).

A coalizão entre industriais e trabalhadores, liderada pelo PT, foi atingida pela mudança na conjuntura internacional durante o governo Dilma. Uma das explicações para o fracasso do seu “ensaio desenvolvimentista” está na inflexão da burguesia industrial, que a partir de 2012 começa a migrar da coalizão produtivista para a

rentista. A dupla condição de industriais e rentistas restringiu o grau de empenho da plataforma produtivista. Segundo André Singer (2016), enquanto a atividade produtiva leva os empresários a pressionar por crédito e juros baixos, impulsionando-os para uma aliança com os trabalhadores, o vínculo desses industriais com os interesses financeiros provoca um movimento na direção contrária.

A retirada da burguesia industrial da coalizão desenvolvimentista foi acompanhada de mudanças em sua visão sobre a inserção internacional do país. Durante algum tempo, houve convergências entre o projeto do Estado brasileiro de aprofundar a dimensão estratégica da integração sul-americana e os interesses de frações da burguesia em ampliar sua presença nos mercados regionais (Berringer, 2015; Boito e Berringer, 2014). Em 2003, por exemplo, setores da indústria brasileira haviam apoiado a orientação lulista de bloquear a proposta de criação Alca e investir no relacionamento Sul-Sul, aproximando o Mercosul da China. Em 2013, entretanto, diferentes associações empresariais constatavam que o Mercosul não seria suficiente para tirar o Brasil do isolamento (Singer, 2016, 2018). Na concepção do grande empresariado, para romper com o isolamento, o país deveria realinhar sua política externa aos interesses norte-americanos e reaproximar-se dos parceiros tradicionais.

O projeto de integração de Lula e Dilma já se encontrava enfraquecido antes da ruptura institucional provocada pelo *impeachment*. Setores da burguesia e da elite burocrática do país nunca apoiaram o projeto de regionalismo pós-liberal, consubstanciado tanto na dimensão social e participativa do Mercosul quanto na dimensão política da Unasul. Nesse sentido, Igor Fuser (2017) tem razão quando observa que, por trás da resistência da burguesia, encontra-se uma opção estratégica pela associação com o capital externo e pela integração subalterna à potência hemisférica. Assim, o afastamento em bloco da burguesia industrial e o deslocamento do centro político para a direita levaram à paralisação do governo Dilma e à ruptura da ordem institucional.

Entre 2015 e 2016, armou-se a coalizão golpista envolvendo parlamentares, empresários e os meios de comunicação. Um Poder Legislativo de maioria conservadora passou a sabotar sistematicamente as ações do Executivo. O empresariado paralisou os planos de investimento e expansão das empresas, preferindo uma solução drástica para enfrentar as consequências da crise mundial. O combate seletivo à corrupção e o consenso social produzido pelos meios de comunicação contribuíram para a derrubada de um governo legítimo. Ao analisar o golpe, Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p. 131-32) conclui: “com atraso de quase uma década, o Brasil se aproxima do padrão reacionário do mundo moderno, antecedido por recente inovação política do capitalismo: um golpe de Estado com origem e sustentação parlamentares”.

O golpe não foi um processo exclusivamente de “conteúdo nacional”. A política externa autônoma e a descoberta do petróleo do pré-sal, cujo marco regulatório foi aprovado no final do governo Lula (aliás, revogado por Temer logo após sua posse), além de outras iniciativas, incomodaram o imperialismo e são fundamentais para entender o movimento golpista. O governo Obama espionou a Petrobrás e a própria Dilma. Há também indícios de que o Departamento de Justiça norte-americano – que foi responsável por ministrar a juízes e procuradores da Lava Jato cursos sobre investigação de corrupção – teria repassado informações para a referida operação. Além disso, logo após a posse de Temer, o embaixador estadunidense vetou, na OEA, uma moção que condenava o processo de *impeachment* ocorrido no Brasil (Boito Jr., 2018).

Desde 2016, a coalizão conservadora passou a desconstruir o legado da política externa dos anos Lula e Dilma, não somente em sua dimensão ideológica, mas também no tocante aos eixos estratégicos fundamentais da inserção internacional do Brasil. Um Itamaraty liderado pelos senadores José Serra e Aloysio Nunes, ambos do PSDB, voltou a priorizar parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a UE, em detrimento das parcerias estratégicas com o

Sul geopolítico, que supostamente custariam caro e trariam pouco benefício ao país.

No plano regional, a política externa passou a enfatizar a dimensão comercial, levando ao rebaixamento estratégico do Mercosul, que voltou a ser um bloco eminentemente comercial, um “Mercosul fenício”, na feliz expressão de Gerardo Caetano. Ademais, o governo Temer procurou esvaziar a Unasul. Em abril de 2018, o Brasil foi seguido por outros governos conservadores – Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru – na decisão de suspender a participação e a contribuição orçamentária à Unasul. Na origem dessa decisão, estava a divergência em torno da nomeação de um novo secretário-geral. Em agosto de 2018, o presidente de extrema-direita da Colômbia, Iván Duque, que acabara de ser eleito com o apoio do ex-mandatário Álvaro Uribe, retirou o país da Unasul.

As eleições de 2018 levaram ao poder, pela primeira vez na história brasileira, um candidato misógino e racista de extrema-direita. Desde os protestos de junho de 2013, a aliança dos grandes meios de comunicação com o chamado sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Polícia Federal) passou a instrumentalizar o tema da corrupção, levando à criminalização do PT e das esquerdas e à demonização da atividade política. Aliás, como lembra Wanderley Guilherme dos Santos (2017), trata-se de uma antiga prática que acompanha as forças conservadoras desde a eleição de Getúlio Vargas, em 1951.

O processo eleitoral foi marcado por distorções e profunda polarização. Após dois anos de medidas antipopulares, Lula despontava como franco favorito à Presidência da República. Nesse contexto, a ação combinada do juiz Sérgio Moro e do Supremo Tribunal Federal, que mudou seu entendimento sobre a constitucionalidade de prisão em segunda instância após pressão do Comandante do Exército, provocou a prisão de Lula e colocou Bolsonaro à frente da disputa. O candidato do PSL também foi favorecido pela incompetência das forças progressistas em construir uma ampla frente democrática e pelo

profundo sentimento antipetista de parcela do eleitorado. Ademais, o apoio empresarial e a utilização das novas mídias sociais produziram uma campanha sórdida de difusão de notícias falsas sobre o candidato do PT, Fernando Haddad. Por fim, tem razão Marcos Nobre (2018) quando afirma que instituições funcionando de maneira disfuncional foram responsáveis pela eleição de Bolsonaro e que elas são capazes de mantê-lo no poder, dando-lhe condições e tempo para aprofundar sua revolução conservadora.

A polarização gerou discórdia entre as pessoas, desfazendo amizades e abalando o convívio entre familiares. O diálogo e o respeito mútuos deram lugar a agressões. Esse contexto polarizado e marcado pela irracionalidade me remeteu ao conto *Iónitch*, de Anton Tchekhov. A certa altura, o narrador – médico e personagem principal – faz uma reflexão sobre as conversas e o modo de ver a vida dos pequeno-burgueses:

Aos poucos, a experiência lhe ensinou que, enquanto jogava baralho ou comia alguns petiscos com os pequeno-burgueses, eles se revelavam gente tranquila, benevolente e não de todo idiota, mas bastava conversar com eles sobre qualquer coisa não comestível, por exemplo, sobre política ou ciência, para se verem num beco sem saída, ou desfiarem uma filosofia tão obtusa e cruel que não havia outra saída senão desistir e afastar-se (Tchekhov, 2011, p. 158-159).

Apesar de escrito na Rússia de 1898, o conto parece transcorrer no Brasil atual, marcado por um anticomunismo primário e por teorias científicas exóticas, a exemplo do terraplanismo.

Devido à visibilidade obtida nos últimos anos – tanto pela utilização competente das novas ferramentas tecnológicas quanto pelo espaço concedido nos meios de comunicação tradicionais – as diferentes vertentes da direita extremada contribuíram para redefinir os termos do debate público no Brasil, destruindo consensos que pareciam pacíficos desde a redemocratização. Apesar das con-

tradições e dos limites da transição democrática, o discurso político aceitável incluía a democracia, o respeito aos direitos humanos e o combate à desigualdade social. De modo geral, com a Constituição Federal de 1988, a disputa política ocorria em um terreno demarcado pelo discurso dos direitos, que se tornara hegemônico. Todavia, a mobilização e o ativismo das direitas, nos últimos anos, romperam com o aparente consenso democrático (Miguel, 2018).¹

Bolsonaro integra um projeto de pretensões globais de construção de uma nova internacional conservadora. O presidente eleito se alinha às novas direitas que governam alguns países, a exemplo do Chile de Sebastián Piñera, da Hungria de Viktor Orbán e dos Estados Unidos de Donald Trump. A tática deste último, imitada por Bolsonaro para se normalizar, não é uma exclusividade do magnata estadunidense; trata-se de um *modus operandi* comum aos expoentes da nova internacional conservadora, que visa a governar para uma base social e eleitoral que não é maioria, mas que é grande o suficiente para sustentar um governo. Em momentos críticos, como, por exemplo, as disputas eleitorais, a tática procura produzir inimigos odiosos o suficiente para lograr uma ampliação forçada dessa base e assim conquistar a maioria (Nobre, 2018).

Com a escolha de Ernesto Araújo para chefiar o Itamaraty, dissipou-se qualquer dúvida acerca da direção da política externa do governo Bolsonaro. Além de ser um diplomata sem qualquer experiência como embaixador em postos importantes no exterior, a nomeação de Araújo causou perplexidade devido às suas ideias, calcadas na visão de mundo de Olavo de Carvalho – personagem conhecido por suas opiniões ultrarradicais de extrema direita. O atual chanceler admira Trump por sua defesa dos valores Ocidentais

¹ Na visão de Luis Felipe Miguel, os setores mais extremados da direita incluem três vertentes principais: o libertarianismo, o fundamentalismo religioso e a reciclagem do antigo anticomunismo. Para compreender o fenômeno de ascensão das novas direitas, recomendo os artigos do livro organizado por Esther Solano Gallego, *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*.

e enxerga “marxismo cultural” em questões como ambientalismo, feminismo e movimentos sociais, associados à vaga noção de globalismo (Pinheiro e Lima, 2018).

Apesar de suas diferenças, os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma combinaram doses adequadas de crenças e princípios normativos sobre o que consideravam o melhor para o país com certo pragmatismo em virtude da natureza da inserção brasileira no mundo. O governo Bolsonaro retoma o alinhamento automático com os Estados Unidos, contribuindo para isolar o Brasil na cena global (Pinheiro e Lima, 2018). Esse realinhamento se faz acompanhar da entrega do petróleo brasileiro às transnacionais e da proposta de venda da Embraer à Boeing, entre outras medidas que violam a soberania nacional.

Em função do peso do Brasil na região, a ruptura na política externa brasileira teve um forte impacto nas possibilidades de qualquer tipo de projeto de regionalismo autônomo na América do Sul. A iniciativa da Unasul estava em consonância com a visão geopolítica brasileira, que sempre foi mais sul-americana do que latino-americana, e concebia o fortalecimento da região como passo necessário para a projeção do Brasil como ator global. Trata-se de uma visão muito anterior à ascensão do PT e dos governos progressistas (Caetano, Burian e Luján, 2019).

A renúncia a um projeto de desenvolvimento reflete-se na falta de um projeto estratégico para a região. Com sua hostilidade a países como Cuba e Venezuela, o governo brasileiro contribuiu para destruir uma política que vinha sendo construída por décadas e que havia tornado o Brasil um ator respeitado na América Latina. A atual política externa brasileira já provocou o rebaixamento do Mercosul e a desconstrução da Unasul. Em 2019, o Brasil formalizou sua saída da Unasul e seu ingresso no Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), arranjo regional idealizado pelo Chile e subordinado aos interesses geopolíticos da potência hemisférica.

Além de projetar geopoliticamente a América do Sul, a Unasul representou um processo de afirmação de uma identidade sul-americana possível contra a pulverização histórica da região. Tratava-se de uma tentativa de materializar um polo sul-americano sempre temido pela potência hemisférica. Todavia, a atual política externa brasileira, subordinada a Washington, não apenas implodiu a Unasul, mas também interrompeu mais de um século de relações pacíficas do Brasil com seus vizinhos.

No início deste século, a América Latina viveu um momento de grandes esperanças com a vitória de coalizões progressistas. No plano doméstico, houve avanços sociais em uma região marcada por histórica desigualdade e exclusão. No âmbito regional, a Unasul representou uma inovação ao articular, pela primeira vez, todas as nações do continente em um fórum capaz de resolver os problemas regionais de maneira autônoma, sem a interferência estadunidense. Recentemente, a América Latina voltou a enfrentar retrocessos políticos e sociais, levando à ascensão – nem sempre pela via democrática – de grupos conservadores, por vezes reacionários, que têm revertido as conquistas alcançadas nas últimas décadas. Trata-se de um fenômeno mundial que requer a formação de uma ampla frente política das forças progressistas, capaz de resistir à mercantilização de todas as esferas da vida e de propor alternativas visando à construção de sociedades mais justas e democráticas. Diante desse contexto, vale lembrar Manoel Bomfim (2005, p. 382): “[...] Utopia, sim, sejamos utopistas, bem utopistas [...]; sejamos utopistas, contanto que trabalheemos”.