

DEBATENDO O CONCEITO DE “SUBIMPERIALISMO” À ÉPOCA DA DITADURA CIVIL-MILITAR (1964-1985) E DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

DEBATING THE “SUB-IMPERIALISM” CONCEPT AT THE TIME OF THE CIVIL-MILITARY DICTATORSHIP (1964-1985) AND OF LULA DA SILVA’S GOVERNMENT (2003-2010)

Bruna Coelho Jaeger¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise acerca do papel do Brasil na América do Sul, a partir de uma perspectiva comparada. Nesse sentido, abordam-se as principais características da atuação brasileira na região no período da Ditadura Civil-Militar e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No âmbito regional, a política externa brasileira e a projeção do país foram tema de intenso debate a respeito de um chamado “subimperialismo” brasileiro na América Latina. A primeira seção realiza um debate teórico acerca do conceito de subimperialismo, tendo como base a formulação empreendida por Marini. A seguir, analisa-se a projeção regional do Brasil à época do regime militar, período para o qual o conceito de subimperialismo foi originalmente pensado. Por fim, a terceira seção descreve a política externa brasileira para a América do Sul no governo Lula, apontando seus avanços e limitações.

Palavras-chave: Brasil. PEB. Subimperialismo. América do Sul.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the role of Brazil in South America, from a comparative perspective. In this sense, the main characteristics of the Brazilian

¹ Doutoranda em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Email: brunacjaeger@gmail.com.

performance in the region during the period of the Civil-Military Dictatorship and in the government of Luiz Inácio Lula da Silva are discussed. At the regional level, Brazilian foreign policy and the projection of the country were the subject of intense debate about a so-called Brazilian “sub-imperialism” in Latin America. The first section presents a theoretical debate about the concept of sub-imperialism, based on the formulation undertaken by Marini. Next, the regional projection of Brazil is analyzed at the time of the military regime, period for which the concept of sub-imperialism was originally thought. Finally, the third section describes the Brazilian foreign policy for South America in the Lula government, pointing out its advances and limitations.

Keywords: Brazil. PEB. Subimperialism. South America.

Introdução

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise acerca do papel do Brasil na América do Sul, a partir de uma perspectiva comparada. Nesse sentido, abordam-se as principais características da atuação brasileira na região no período da Ditadura Civil-Militar e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No âmbito regional, a política externa brasileira e a projeção do país foram tema de intenso debate a respeito de um chamado “imperialismo” ou “subimperialismo” brasileiro na América Latina.

Conceito desenvolvido por Ruy Mauro Marini nos anos 1970, o subimperialismo refere-se ao fenômeno de uma economia dependente que assume a etapa imperialista do capitalismo. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a nova dinâmica de acumulação de capital monopolista teria tido o efeito de alavancar a superexploração do trabalho. Entre 1962 e 1964, no Brasil, o contexto de crise econômica teria incentivado a expansão externa na busca por ampliar o mercado consumidor, principalmente dos bens de consumo duráveis.

Nos anos 2000, o movimento de expansão de empresas brasileiras para a região, liderado por grandes construtoras e financiado por bancos estatais, vem produzindo manifestações de denúncia de

uma prática subimperial por parte do Brasil. Esse movimento está presente em movimentos sociais, trabalhos acadêmicos e meios de comunicação dos países vizinhos. Nesse contexto, diversos acadêmicos e políticos latino-americanos retomam a teoria do subimperialismo desenvolvida por Marini. Segundo o autor, a combinação dos fatores de composição orgânica média do capital, superexploração e subconsumo caracterizaria a condição de país subimperial. Atualmente, o conceito carece de muitas revisões tendo em vista ser impreciso quanto à definição de capital financeiro e demasiadamente centrado no peso dos fatores externos.

A fim de atingir seus objetivos, portanto, este trabalho está dividido em três seções. A primeira realiza um debate teórico acerca do conceito de subimperialismo, tendo como base a formulação empreendida por Marini. A seguir, analisa-se a projeção regional do Brasil à época do regime militar, período para o qual o conceito de subimperialismo foi originalmente pensado. Por fim, a terceira seção descreve a política externa brasileira para a América do Sul no governo Lula, apontando seus avanços e limitações. Ao final, conclui-se que, a despeito da recente atuação regional do Brasil ter gerado temor em países vizinhos devido à grande assimetria de poder que há na região, diferentemente do período militar, no governo Lula buscou-se uma aproximação mais cooperativa e integrada, visando justamente diminuir tal assimetria, ainda que fizesse parte dos interesses do pacto dominante no Brasil.

O conceito de Subimperialismo por Ruy Mauro Marini

Expoente da Teoria Marxista da Dependência², Marini cunhou o conceito para explicar o processo de ascensão de subcentros políticos

2 A teoria da dependência é uma formulação teórica desenvolvida por intelectuais como Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro e outros, que consiste em uma leitura crítica e marxista não-dogmática

e econômicos da acumulação mundial nos anos 1960-1970, tal como o caso do Brasil, cuja classificação pelo autor como semiperiferia é pioneira. Neste período, países com posição intermediária entre centro e periferia se inserem em uma dinâmica de exportação de capitais no pós-guerra. Ao elevar a proporção entre força de trabalho e meios de produção, aumentam a composição orgânica interna do capital, desenvolvendo o setor de bens duráveis, principalmente. Marini aponta a singularidade do capitalismo na periferia: o “movimento real da formação do capitalismo dependente” se deu “da circulação à produção, da vinculação ao mercado mundial ao impacto que isso acarreta sobre a organização interna do trabalho, para voltar então a recolocar o problema da circulação.” (MARINI, 1972, p. 131). Os países periféricos importam para o desenvolvimento do centro capitalista devido à mais-valia relativa, ou seja, barateamento da força de trabalho via barateamento da cesta de bens-salário, o que leva à superexploração do trabalho nas economias dependentes visando compensar as trocas desiguais.

Nele [um sistema de relações muito mais complexo], a difusão da indústria manufatureira, elevando a composição orgânica média nacional do capital, isto é, a relação existente entre meios de produção e força de trabalho, dá lugar a subcentros econômicos (e políticos), dotados de relativa autonomia, embora permaneçam subordinados à dinâmica global imposta pelos grandes centros (MARINI, 1992, p. 137).

O capitalismo dependente define-se pela superexploração da força de trabalho e a separação estabelecida entre a estrutura produtiva e as demandas de consumo das massas (LUCE, 2011). O subimperialismo – que não é uma forma menor de imperialismo³ –

dos processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial, em contraposição às posições marxistas convencionais dos partidos comunistas e à visão estabelecida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

3 “Segundo os teóricos da II Internacional, o imperialismo corresponde à forma que

combina essa definição com as condições da nova divisão internacional do trabalho que emerge no período de reestruturação do sistema capitalista mundial no pós-guerra, através do fenômeno de integração dos sistemas de produção. O processo de industrialização das potências médias acentuou esse processo, visto que buscavam abrir novos mercados para a sua produção de bens de capital e bens de consumo. Ou seja: para Marini, o eixo do subimperialismo se encontra no problema do mercado, cuja crise dos anos 1960 – devido às limitações do mercado interno – criou um movimento expansionista para absorver a vertiginosa ascensão industrial de bens duráveis. Essa definição gerou um intenso debate, cujos críticos apontam que o problema não seria um mercado interno deficiente, e sim, o excesso de investimento em capital constante. Segundo Pedro Campos (2009, p. 15) “o imperialismo se dá não pela escassez de mercado, mas pelo excesso de capital para se investir, sobretudo em capital constante, o que leva à exportação de capitais para outras regiões.”

De acordo com Marini (1977), o subimperialismo define-se como a forma que a economia dependente *pode* assumir na etapa monopolista, visando a conquista de mercados externos para exportação de manufaturas e capital, em cooperação antagônica com as economias centrais. Nesse sentido, as exportações de manufaturas, o consumo suntuário e a demanda estatal constituem elementos centrais à realização do valor, em decorrência das dificuldades impostas pelo subconsumo e pela superexploração da força de trabalho. No entanto,

assume o capitalismo ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro. Lênin enfatizou a fusão do capital bancário com o capital industrial, fusão que deu passo à formação de trustes capitalistas internacionais em luta pela partilha do mercado mundial; Hilferding colocou em evidência o papel da exportação de capitais em direção a novas regiões, buscando contrarrestar a tendência à queda da taxa de lucro; Bukhárin enfatizou o fenômeno da aglomeração através do qual o Estado reforça o poder dos monopólios capitalistas privados; Rosa Luxemburgo analisou o tema da dissolução das formações sociais comunitárias e sua proletarização como consequência da exportação de capital do imperialismo.” (LUCE, 2011, p. 2).

a limitação do consumo pode contribuir para acirrar contradições sociais, mas não deve ser interpretada como a causa maior da expansão imperialista ou como ponto central no entendimento das crises econômicas.

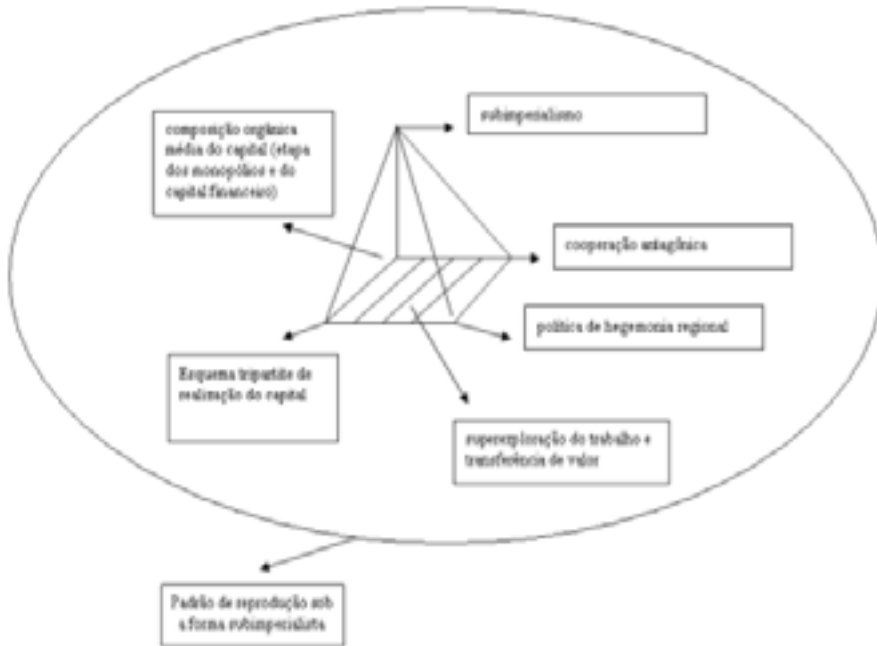
O subimperialismo é, portanto, uma possibilidade de expressão – apenas para países semiperiféricos, funcionando simultaneamente como estratégia de realização e como uma possibilidade adicional de compensar a troca desigual – dessa busca de mercados externos, uma possibilidade para a realização cuja restrição, por sua vez, é comum a toda periferia. (SENNA, 2015, p. 15).

Uma definição essencial é também a do subimperialismo como “política expansionista relativamente autônoma”, ou seja, mantém-se no limite da hegemonia imperialista dominante, mas com relativa autonomia para expandir sua esfera de dominação. O Estado subimperialista necessita, portanto, de uma política de cooperação antagonista com relação ao imperialismo dominante, que vise melhorar as condições desse país, mas no marco de sua dependência.

Definimos, em outra oportunidade o subimperialismo como a *forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro*. O subimperialismo implica dois componentes básicos: por um lado, uma *composição orgânica média* na escala mundial dos aparatos produtivos nacionais e, por outro lado, o exercício de uma *política expansionista relativamente autônoma* que não apenas se acompanha de uma maior integração ao sistema produtivo imperialista como se mantém no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo em escala internacional.” (MARINI, 1977, p. 17, grifo nosso)

Na Figura 1 abaixo, Mathias Luce (2011, p. 14) demonstra graficamente a formulação de Marini:

Figura 1 - Nexos do conceito de subimperialismo



Fonte: Luce (2011)

A formulação de “cooperação antagônica com o centro hegemônico” foi feita pelo alemão August Thalheimer para caracterizar as relações entre Estados Unidos e Europa do pós-guerra, procurando abarcar as contradições nessas relações (SENNÁ, 2015). Operacionalizado por Marini, o conceito foi por ele expandido para descrever também a relação entre centro e semi-periferia. Cabe destacar que a cooperação antagônica representa uma expressão de vontade de um projeto específico de poder. Apesar de exigir circunstâncias materiais específicas – uma composição orgânica média de capital no sistema mundial⁴ –, a cooperação antagônica só existe na condição de

4 A formulação de Marx para a composição orgânica do capital refere-se a uma medida de produtividade do trabalho. Nesse sentido, reflete (em termos de valor) o montante de maquinário, matérias-primas e tudo que é necessário para produzir uma dada mercadoria em relação à força de trabalho necessária.

projeto político, a partir de sua correlação de forças internas; e com condições para exercê-lo, a partir de condicionantes geopolíticos. Assim, Marini afirma que, dentre os seis países mencionados⁵ com composição orgânica média do capital nos 1960, Irã e Israel são os únicos tipicamente subimperialistas além do Brasil (MARINI, 1977, p. 18). A integração imperialista aparece, portanto, como condição sistêmica incontornável ao desenvolvimento do subimperialismo. Maria Regina Soares de Lima (1990, p. 8) ressalta esse fator na definição do conceito:

O subimperialismo resultaria da inserção semiperiférica na divisão internacional do trabalho; o surgimento dessa categoria de Estado é visto como uma manifestação do desenvolvimento desigual do sistema mundial. Assim, os atores semiperiféricos tenderiam a se constituir em centros de hegemonia regional, comportando-se como “intermediários” dos interesses estratégicos, políticos e econômicos das potências centrais numa dada região. Em troca de um papel subimperial na esfera regional, o centro reconheceria seu status de “aliado especial”, garantindo benefícios e concessões de natureza econômico-militar. Embora o conceito careça de elucidação, o subimperialismo implica dominância regional, ainda que mantida a dependência ou mesmo a subordinação face aos Estados centrais. Os países semiperiféricos exibiriam, portanto, duas características principais: uma relação de tipo imperialista com seus vizinhos e uma relação de simbiose entre os Estados centrais e suas elites.

Sob essa perspectiva, o subimperialismo está inserido na ótica capitalista hegemônica, na qual o país considerado subimperialista amplia seus capitais sobre as economias vizinhas, contudo, limitado pelas imposições do capital monopolístico global. Nesse caso, as economias centrais instrumentalizam-no como forma de projetar

5 “Como o Brasil, países como a Argentina, Israel, o Irã, o Iraque e a África do Sul assumem – ou assumiram, em algum momento de sua evolução recente – caráter subimperialista, ao lado de outros subcentros em que essa tendência não se manifestou plenamente ou apenas se insinuou, como, na América Latina, o México e a Venezuela” (MARINI, 1992, p. 138).

mais influência na região, entretanto, despendendo menos esforços diretos para empregar sua estratégia regional. O país subimperialista submeter-se-ia a essa condição de aliado especial com o objetivo de angariar vantagens. Tais vantagens privilegiariam somente sua burguesia local, em um processo de ampliação das desigualdades locais e regionais, de forma a aproveitar o seu status de potência sub-regional. Como será visto a seguir, a teoria do subimperialismo é uma teoria de seu tempo, fruto de uma análise conjuntural. Apesar das limitações apontadas para o conceito, é inegável a validade que tem para explicar a inserção regional do Brasil à época do Regime Militar, constituindo-se como uma contribuição valiosa à Teoria Marxista da Dependência e ao pensamento latino-americano.

Atuação regional do Brasil na Ditadura Civil-Militar

No contexto no golpe militar, a aliança entre grande capital e Forças Armadas enquanto solução das elites brasileiras por meio de ajuda externa tinha como objetivo eliminar o projeto de reformas econômicas progressistas da economia brasileira, que, diante da concentração fundiária *versus* baixo de poder de consumo nacional, forçava a reforma agrária.

Em 1964, a situação é diferente: a elite militar que encabeça o golpe não só intervém na luta de classes, mas também apresenta todo um esquema econômico-político, o qual consagra definitivamente a fusão de interesses entre ela e o grande capital. Esse esquema é o subimperialismo, a forma que assume o capitalismo dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro (MARINI, 1974, p. 191-192).

Intelectual e membro de organização marxista que discordava do Partido Comunista Brasileiro⁶, Marini foi exilado pela ditadura e

6 Marini era integrante-fundador da **Organização Revolucionária Marxista - Política Operária (POLOP)**, um grupo formado em 1961 por estudantes e intelectuais. Dentre seus integrantes,

dedicou-se a estudar o Regime. Sua visão distanciava-se sensivelmente da tese do PCB. “Quando Marini se preocupava com expansionismo brasileiro utilizando o conceito ‘subimperialismo’, o país vivia uma ditadura militar que buscava torná-lo uma potência regional aliada dos Estados Unidos” (ZIBECHI, 2012, p. 33-34). Marini apontava a condição de subcentro econômico de acumulação mundial, com certo grau de operação do capital financeiro e dos monopólios capitalistas, ao referir-se ao processo de concentração e centralização do capital financeiro no Brasil entre 1964 e 1974. No fenômeno de expansão do euro para países subdesenvolvidos, quase a totalidade desses capitais era dirigido à indústria manufatureira, representando a justaposição entre a circulação internacional do capital-dinheiro e o capital produtivo (LUCE, 2011). Nesse sentido, a indústria de bens duráveis de uma indústria suntuária se torna o setor dinâmico da economia brasileira, indo ao encontro das expectativas de rentabilidade do capital portador de juros e se divorciando das necessidades de consumo das massas. Por isso o seu caráter de “tese subconsumista” devido à pauperização relativa da classe trabalhadora. A partir dos anos 1970, grandes empresas brasileiras passam a exportar capitais a partir de incentivo estatal com capital externo, e Marini faz uma avaliação de que esse processo representa uma busca por mercados nos quais os produtos brasileiros teriam maior competitividade.

A solução encontrada, própria de um país dependente e que converte seu imperialismo em um subimperialismo, foi oferecer participação aos monopólios estrangeiros na exploração do trabalhador brasileiro e nos lucros derivados da expansão comercial, isto é, realizar esta política mediante uma aliança irrestrita com o capital estrangeiro (MARINI, 1977, p. 193-194).

muitos haviam saído do Partido Comunista Brasileiro (PCB) por discordarem da estratégia de aliança com a burguesia nacional. A organização tinha por objetivo criar condições para o surgimento de um partido revolucionário da classe operária. Destacou-se por suas análises críticas sobre o processo de desenvolvimento da sociedade brasileira e pela influência que exerceu sobre outros grupos marxistas.

À época, China e Argentina também apresentavam o mesmo esquema de realização, mas tampouco Marini os classificou como subimperialistas. Nesse sentido, o Brasil teria buscado conformar-se em hegemonia seu subsistema regional de poder a fim de compensar os problemas típicos de uma economia dependente (LUCE, 2011). Em termos geopolíticos, o Brasil visava suplantar o rival argentino por meio de uma divisão regional do trabalho superespecializada. O subimperialismo seria decorrência do processo no qual os investimentos brasileiros no exterior eram geralmente dependentes de credores – bancos norte-americanos, europeus e japoneses. Os lucros dos bancos brasileiros na região eram, assim, desviados para pagar o serviço da dívida pública brasileira. Por isso esse processo está inserido em uma “certa lógica espiral do império” (CAMPOS, 2009, p. 17), já que boa parte dos seus frutos são desviados em benefício do capital dominante dos países centrais.

Para Marini, portanto, o golpe civil-militar brasileiro foi diferente dos anteriores ocorridos no país por criar um esquema econômico-político que consagra a fusão dos interesses da elite militar e do grande capital. A Doutrina de Segurança Nacional de combate ao comunismo se soma aos interesses das grandes empreiteiras, que se fortalecem via apoio estatal, expandindo-se para a América do Sul como parte de um projeto de hegemonia político-econômica regional. De acordo com Luce (2007, p. 16), sobre o Regime Militar, “[...] seu traço definidor seria uma política expansionista agressiva praticada pela elite tecnocrático-militar que assumira o comando do aparato de Estado – política esta que ditaria os rumos do Brasil como intermediário do imperialismo estadunidense na América Latina nas próximas décadas”.

Paulo Schilling (1981) aponta o porquê dessas denúncias sobre o subimperialismo brasileiro à época, afirmando que militares e diplomatas brasileiros estariam reproduzindo a ideia de que estava

reservado ao Brasil um posto de hegemonia na América do Sul. Dessa forma, há um caráter de denúncia ao planejamento geopolítico brasileiro:

[...] o das fronteiras ideológicas, o da Força Interamericana de Paz, o do *gendarme* mantenedor da ordem continental, o do *satélite privilegiado*, o do “destino manifesto” do Brasil ao sul do Caribe, o da vocação riopratense do Brasil, o de que as fronteiras brasileiras devem estar nos Andes, o das aberturas para o Pacífico, o do porto livre no Caribe, o do controle do Atlântico Sul, o da instalação na Antártida, o de herdar - mediante integração com Portugal - as colônias lusas na África etc. (SCHILLING, 1981, p. 11).

Segundo o autor uruguaio, o Brasil estaria atuando como “base preferencial de operações do capitalismo internacional” (SCHILLING, 1981, p. 11) no hemisfério, com um papel de delegado da política de segurança dos Estados Unidos. Esse movimento se daria principalmente através de um imperialismo financeiro via Banco do Brasil e suas agências instaladas no exterior. Com isso, teria sido possível arcar com a balança comercial desfavorável e bancar as importações do país, juntamente com bancos privados norte-americanos. Ademais, ressalta um expansionismo através da Petrobras, com contratos de extração na América Latina e na África. Chama atenção também a um fenômeno expansionista privado, através de seringueiros na Amazônia boliviana, madeireiros e cafeicultores no Paraguai, e fazendeiros gaúchos se expandindo para terras uruguaias. A elite brasileira, na visão do autor, portanto, estaria desenvolvendo um plano para ser levado a cabo em um momento oportuno, cujos estudos se dariam por meio de um viés expansionista na região. Por outra via, segundo os autores Cervo e Bueno (2011), a inserção regional do Brasil se enquadrava tão somente na política de diversificação de parcerias, através de uma atuação cooperativa com os países vizinhos:

Os melindres dessas relações forçavam a diplomacia brasileira a reiterar suas repulsas por hegemonias, que não tolerava nem pretendia exercer, a dar demonstrações de cautela e a mostrar-se, por vezes, menor do que era. [...] A diplomacia brasileira esforçou-se por destruir estereótipos em voga no continente, que identificavam o Brasil ora a uma nova potência hegemônica, ora a executor de uma missão subimperial a serviço dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2011, p. 447-449).

O argentino Raúl Zibechi (2012) também aborda casos do caráter expansionista do subimperialismo brasileiro, tal como a diretriz propagada por membros da Escola Superior de Guerra, cujo lema era “engrandecer ou padecer”. A proposta do coronel Golbery do Couto e Silva era a aliança com os Estados Unidos contra o comunismo, fornecendo recursos naturais e posições estratégicas em troca “do que fosse necessário” para o Brasil garantir a proteção do Atlântico Sul.

Com o final da II Guerra Mundial, inicia-se um processo de grande deterioração nas relações hemisféricas e de negligência das políticas norte-americanas para a América Latina. Nesse sentido, há um recrudescimento das políticas de interferência, ainda que muitas vezes indiretas. Os Estados Unidos haviam finalmente alcançado o status hegemônico, passando a adotar de forma definitiva a orientação e a vocação global em detrimento do foco na esfera de influência regional. É o que Peter Smith (1996) chama de *hegemony by default*, ou seja, mantêm-se os parâmetros do relacionamento continental, mas a movimentação da Grande Estratégia é focada na Eurásia. O Brasil, nesse contexto, não alcançou os ganhos que esperava com o alinhamento. Ademais, a vitória do internacionalismo na inserção externa dos Estados Unidos estabelece uma hegemonia em escala mundial, que se fundamenta através de mecanismos e organizações internacionais.

Tradicionalmente, a América Latina está mais relacionada às preocupações domésticas (ou intermésticas) dos Estados Unidos,

visto que o entorno regional estável é imperativo à segurança imediata do país (PECEQUILO, 2015). Dessa forma, os períodos de maior isolamento internacional dos Estados Unidos coincidem com uma maior atenção ao sistema americano. Portanto, a partir da Guerra Fria, em um primeiro momento, a região não tinha relevância na estratégia estadunidense de contenção por três razões principais: estando os países mais subordinados, houve naturalmente um maior descaso dos Estados Unidos, bem como maior interferência no lugar da estratégia de engajamento; além disso, a prevenção da instabilidade e a exclusão das ameaças extracontinentais não pareciam estar em jogo. Inicia-se um processo de grande deterioração nas relações hemisféricas e de negligência das políticas norte-americanas para a América Latina. Nesse sentido, há uma retomada das políticas de interferência, ainda que muitas vezes indiretas. Os EUA haviam finalmente alcançado o status hegemônico, passando a adotar de forma definitiva a orientação e a vocação global em detrimento do foco na esfera de influência regional. Até mesmo o estabelecimento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, não foi efetivo em manter o bom nível do relacionamento atingido no período Roosevelt. O Brasil, nesse contexto, não obteve os ganhos que esperava com o alinhamento.

A América Latina volta a alcançar um lugar de destaque na estratégia dos Estados Unidos quando a influência soviética na região se torna uma ameaça definitiva. A partir da Revolução Cubana (1959), há concomitantemente um processo de crescimento dos movimentos de esquerda em países como Argentina, Brasil e Chile, o que não podia ser aceito, mesmo que a maior parte se desse através de processos democráticos (CERVO; RAPOPORT, 2015). Nicholas Spykman (1942) já havia alertado de que na “zona equidistante da América do Sul”, com Estados mais desenvolvidos, poderia surgir uma ameaça à liderança regional dos Estados Unidos, o que deveria ser respondido

com medidas de força (apud MELLO, 1999). Por conseguinte, há um fenômeno de destituição e deslegitimação de governos eleitos de forma democrática em troca de regimes ditatoriais e autoritários, ainda que de forma indireta. Em outras palavras, o afastamento da URSS era mais importante do que a promoção da experiência republicana e democrática. A adesão ao sistema interamericano não dependia do perfil dos regimes políticos, e sim da subordinação ao centro hegemônico. Pela análise de Brzezinski (1986), as estratégias adotadas na Guerra Fria por Estados Unidos e URSS priorizavam muito mais o aspecto geopolítico do que o ideológico.

“Taticamente, dentro da lógica da contenção, isso significou uma alteração das medidas que vinham sendo direcionadas à região, antes restritas ao estabelecimento do sistema interamericano e à assinatura de tratados bilaterais, passando-se a uma ação mais efetiva.” (PECEQUILO, 2011, p. 223).

De acordo com Pecequilo e Carmo (2015), no entanto, é apenas no governo Castelo Branco (1964-1967) que há uma breve retomada da aliança especial com os Estados Unidos, associada à segurança hemisférica, tal como a proposta de criação da Força Interamericana de Paz. A estratégia de desenvolvimento associado foi categoricamente definida nas palavras do então chanceler Juracy Magalhães: “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 16). A Operação Power Pack (1965) certamente é a mais representativa desse processo, no qual tropas brasileiras atuaram na República Dominicana sob solicitação dos Estados Unidos para intervenção no conflito civil.

O regime ditatorial militar fundou suas bases na tríade Estado, burguesia nacional e capital externo. Contudo, já a partir do governo Costa e Silva (1967-1969) havia também choques de interesses com a potência hegemônica. O desenvolvimento de uma política externa pragmática pode ser observado, por exemplo, na recusa em assinar o

Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1968) e na defesa do acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos. Na agenda regional, no entanto, havia fatal convergência entre os regimes militares para o combate ao comunismo em associação aos Estados Unidos, a partir da chamada Operação Condor⁷ – iniciada em 1968 e continuada ao longo de todo o período ditatorial.

Consolidada a aliança com os Estados Unidos e o arco amazônico sendo considerado “fronteira morta”, o Brasil se direciona para cuidar das “fronteiras vivas”, ao sul do país, a fim de controlar potenciais tensões e garantir a hegemonia diante da Argentina. A atuação regional do Brasil, de acordo com Zibechi, ameaça invadir o Uruguai; participa do golpe de Estado na Bolívia, garantindo, por meio de acordos, o controle de recursos naturais na região; acerta a construção de Itaipu para atrair o Paraguai e isolar a Argentina, tomando, de quebra, um espaço estratégico do território paraguaio (ZIBECHI, 2012). Para Cervo e Bueno (2011), durante o governo Médici, o relacionamento com a América Latina se tornou contraditório. Por um lado, buscava-se estreitar a associação aos Estados Unidos. Por outro, reforçavam-se as iniciativas bilaterais com os vizinhos, por meio do aumento da projeção de influência do Brasil na região. Foram empreendidos muitos projetos de ligação infraestrutural e o Brasil passou a fornecer crédito a suas exportações. O Tratado Bacia do Prata (1969) com Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia seria um valioso exemplo desse processo, que afirmava “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência” (CERVO; BUENO, 2011, p. 446). No entanto, essa conjuntura regional foi marcada muito mais por atritos

7 A Operação Condor foi uma aliança político-militar entre os vários regimes militares da América do Sul – Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai com a CIA dos Estados Unidos, levada a cabo nas décadas de 1970 e 1980 – criada com o objetivo de coordenar a repressão a opositores desses regimes e eliminar líderes de esquerda instalados nos países do Cone Sul.

acerca do aproveitamento dos rios, principalmente com a Argentina. Para os autores, no entanto, não havia razão “[...] pelo temor que lhe impunham as visões geopolíticas de Golbery do Couto e Silva, que pouca ou nenhuma influência exerciam sobre a política externa brasileira.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 447).

O processo que leva ao empreendimento da Hidrelétrica de Itaipu é representativo de seu tempo. Em junho de 1965, após a construção da Ponte da Amizade, a 5ª companhia de fronteira no Paraná ocupou o território próximo a Sete Quedas a três quilômetros da fronteira com o Paraguai. Essa ocupação de uma região em disputa quase pôs por terra os esforços diplomáticos que vinham evoluindo ao longo das décadas anteriores. Houve uma reação bastante forte por parte do Paraguai, cujo governo se viu pressionado a reagir fortemente contra, visto que foi interpretado como uma violação da soberania paraguaia. O Brasil chegou a ampliar o efetivo militar na região, enviando inclusive destacamento de paraquedistas e aviões de transporte. Após um grande acirramento político entre os dois países, as relações normalizaram-se e abriu-se o caminho para a evolução das relações bilaterais que culminariam na assinatura do Tratado de Itaipu (MENEZES, 1987). Por essa via, cabe sublinhar que o estado de cooperação entre os dois países vinha seguindo uma trajetória crescente de avanços, a qual foi interrompida pelas questões de demarcação fronteira que haviam ficado em aberto desde o século anterior, colocando em oposição os interesses brasileiros e paraguaios. Esse período de instabilidade dura de 1963 a 1979, marcado pela assinatura da Ata das Cataratas (1966), o Tratado de Itaipu (1973) e o Acordo Tripartite (1979) – acordos que se mostraram determinantes para a tentativa de superação dos atritos entre as duas partes e consolidação do projeto regional do Brasil.

Segundo Pecequillo e Carmo (2015), até 1974 a América Latina era instrumentalizada como parte das políticas de desenvolvimento

brasileiro, enquadrando-se na política externa multilateral-global do Brasil, não sendo tratada como prioridade. A partir de 1975, contudo, inicia-se um processo de sul-americanização da política externa brasileira, redefinindo sua escala de prioridades – fenômeno que perdurou até a primeira década dos anos 2000. Por essa via, o Brasil se consolida como potência média e se diferencia como país de maiores capacidades, distanciando-se da competição argentina (que antecipa as políticas neoliberais ainda nos anos 1970), mas também aumentando os atritos com a potência dominante.

A política externa do governo Lula para a América do Sul (2003-2010): avanços e contradições

Com o fim da Guerra Fria, o neoliberalismo é implementado no Brasil e em quase todos os países da América Latina. Mais do que em qualquer outra região do globo, as diretrizes do Consenso de Washington são absorvidas nos países latino-americanos de forma bastante ortodoxa. Assim, o paradigma neoliberal, ou “normal”⁸, nos anos 1990 é marcado por diminuição do papel do Estado, desregulamentação, desuniversalização dos direitos sociais e privatizações.

O novo cenário político criado com as posses de Collor e Menem e sua adesão ao fundamentalismo de mercado do Consenso de Washington acabaram por desviar a ênfase do processo de integração para a liberalização comercial, abandonando ou relegando muitos dos protocolos e iniciativas decisivos para a viabilização de uma estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro. A política setorial remanescente

8 “Nosotros queremos ser normales”, expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relaciones Exteriores do governo Menem, da Argentina, cuja “normalidade” adviria do cumprimento às instruções de eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório (CERVO, 2008, p. 78).

resultou mais das pressões de interesses atingidos, como no caso do açúcar, do que de um projeto compartilhado e coerente de desenvolvimento (FARIA, 2004, p. 135).

A partir do final dos anos 1990 e das sucessivas crises econômicas causadas pelo modelo neoliberal, tem-se um recuo dessa política no Brasil; especialmente a partir do exemplo da Argentina, país que mais fielmente seguiu o receituário do Estado Normal e mergulhou em profunda crise a partir de 2001 (VIZENTINI, 2003). Ao ser eleito em 2002, Lula da Silva lança a Carta ao Povo Brasileiro como resposta ao temor dos investidores externos e da burguesia interna, afirmando que manteria os objetivos do tripé macroeconômico lançado a partir do receituário neoliberal no governo Cardoso (1995-2002). É importante ressaltar aqui a relação entre política externa e burguesia interna - fração intermediária entre a antiga burguesia nacional e a burguesia compradora, que possui relações de dependência e contradição em relação ao capital estrangeiro (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013). Dessa forma, a manutenção das metas de superávit fiscal, câmbio flutuante e inflação controlada sustentaram os interesses do capital financeiro a partir de elevadas taxas de juros e de câmbio valorizado, especialmente no primeiro mandato do governo Lula (POCHMANN, 2016; CONTI, 2015).

A conjuntura de aumento do preço das *commodities* concomitante à elevação da demanda chinesa permitiu ao governo Lula um incentivo à fração exportadora (principalmente aos setores da agroindústria, siderurgia e mineração) e elevadas taxas de crescimento econômico *apesar* das medidas de austeridade fiscal (BASTOS; LARA, 2015). Nesse sentido, há uma simbiose a partir da aliança entre os interesses da PEB na integração sul-americana, como plataforma de um projeto específico de inserção internacional do país, e os interesses das empresas “campeãs nacionais”, que eram direcionadas como agentes dessa política externa, ao mesmo tempo

em que a influenciavam através de lobbies para as licitações públicas. Em síntese, especialmente no período entre 2006 e 2010, havia de um lado uma política macroeconômica que visava acalmar o capital financeiro através do tripé macroeconômico, que era compensado, por outro lado, pelo incentivo ao capital produtivo em conformidade com uma política externa que priorizava as relações regionais.

No governo Lula, é importante destacar que houve uma retomada da consciência do papel do Estado, cuja ação política tinha a missão de tornar o país um agente ativo do sistema internacional. Entretanto, ressalta-se que houve continuidades em relação ao período anterior, o que limitou o alcance da política externa. Cervo (2008, p. 53), ao definir a transição de Cardoso a Lula, aponta que foi “de um neoliberalismo híbrido para um governo híbrido de esquerda”.

O objetivo de expansão para fora da economia brasileira teve como principal iniciativa o investimento direto no exterior, a começar pelos vizinhos sul-americanos e o continente africano, a fim de superar os desequilíbrios estruturais do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, do entorno para o mundo, as empresas nacionais atuavam nas áreas de mineração, prospecção, metalurgia, indústria e tecnologia. Em relação à integração sul-americana, foram as grandes empresas os agentes do processo, impulsionados pelo Estado. O avanço se deu especialmente na área de infraestrutura, que passa a ser considerada o vetor estruturante da integração regional, pois é o fator que amarra os países ao processo, sobrevivendo às mudanças governamentais (LIMA, 2007). O Mercosul assumiria, nesse contexto, uma dimensão efetivamente estratégica. Segundo Desiderá Neto et al. (2015, p. 40),

O Mercosul seria o coração dessa articulação sul-americana, demandando uma redefinição de sua lógica e da postura brasileira em relação ao bloco. A diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva fez importantes movimentos nesse sentido, apoiando a criação de um parlamento regional, de regras para o funcionamento

do Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), reforçando a participação de instâncias de representação da sociedade e de governos subnacionais e adotando medidas de amenização dos conflitos comerciais existentes. Foram criados na estrutura institucional do Mercosul, no lado social, as Cúpulas Sociais do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e, na esfera política, além do Parlamento do Mercosul (Parlasul), o cargo de alto-representante geral do Mercosul.

No início do primeiro governo Lula, a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), lançada ainda no governo FHC, era encarada com desconfiança. De acordo com Leandro Couto (2013, p. 157), “a aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos”. Assim, ainda que o governo tratasse como fundamental a integração física, inicialmente não concordava com os moldes pela qual vinha sendo planejada no subcontinente. Isso se dava especialmente devido à ausência do BNDES, bem como à grande influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e das reformas neoliberais. Em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em Cuzco, na qual formou-se a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, futura UNASUL), os governos passaram a dar maior atenção à IIRSA e à construção de um modelo diferente de integração. Ainda que a IIRSA tenha mantido seu enfoque no regionalismo aberto⁹, foi consolidada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, a qual abandonou a visão de área

9 A CEPAL (1994) define como “um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente”. Segundo Padula (2011), no âmbito do regionalismo aberto a integração regional seria um processo de liberalização comercial intra-regional, o qual se constitui como parte fundamental e estágio inicial do processo de liberalização global.

de livre-comércio nas Américas (PADULA, 2011). Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação do Estado e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo. Em relação à integração física, o fato mais relevante se deu na criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2010, o qual absorveu a IIRSA e implementou um caráter mais político e estratégico à integração infraestrutural, prevalecendo sobre as instituições financeiras multilaterais e sobre os interesses externos. Dessa forma, o chamado “paradigma logístico” (CERVO, 2008) foi estabelecido na PEB especialmente através do investimento em infraestrutura regional, visto que representava uma área com grandes potencialidades às grandes empresas brasileiras.

Pelos padrões históricos da diplomacia, entende-se que a atuação regional do Brasil no Governo Lula não representou uma alteração fundamental na conduta da PEB, tendo em vista o caráter de permanência e longa duração da história diplomática do país. O nosso argumento é que a inovação consistiu justamente no elevado grau de intensidade conferido à busca dos objetivos externos do Brasil. Em outras palavras, não seria uma reorientação profunda da política externa, mas sim a sua intensidade que marcaria o período da política externa brasileira. Por conseguinte, em relação à América do Sul, foi estabelecido um padrão de relacionamento e inserção mais profundos do que em qualquer outro período da história. Permanece a histórica importância dada à região; entretanto, a integração regional passa a ser o objetivo primordial para a inserção internacional do país. Santos (2014), ao analisar a América do Sul no discurso diplomático brasileiro, também caracteriza o período Lula a partir da maior intensidade e empenho na busca pela cooperação regional:

A maior intensidade, associada à grande disposição de estreitar as relações sul-americanas, produziu uma diferença expressiva em relação às iniciativas de construção de uma identidade comum que antecederam o atual governo. O próprio Chanceler Amorim assinalou que a grande diferença entre os dois momentos está nas opções de cada governo. Para ele, como no caso da prioridade para a América do Sul, “algumas são questão de ênfase, mas quantidade se transforma em qualidade” (SANTOS, 2014, p. 150).

Foi durante o governo Lula que Itaipu ganhou destaque novamente para a política externa brasileira. Com a ascensão de Fernando Lugo ao poder no Paraguai, o país passa a ter atitudes mais nacionalistas e modifica sua agenda bilateral com o Brasil, inserindo pontos específicos como as questões energéticas, que envolviam Itaipu. Desde a assinatura do Tratado de Itaipu, existe um sentimento público de que os benefícios não eram iguais para os dois países (CORDEIRO, 2009), já que ficou decidido que 50% da energia gerada seria do Paraguai, porém o país somente utiliza 5%, o que significa que 45% é vendido para o Brasil a preços bastante baixos, a fim de sanar a dívida paraguaia (SILVA; RODRIGUES, 2010). Lugo propôs uma revisão das cláusulas do Tratado de Itaipu que pudesse diminuir essa situação considerada exploratória para o Paraguai. As principais reivindicações de Lugo diziam respeito ao preço pago pelo Brasil pela energia paraguaia, ao direito paraguaio de vender sua energia para outros países além do Brasil e à diminuição da dívida originada da construção da Usina (SILVA; RODRIGUES, 2010).

As negociações começaram complicadas, devido ao fato de que o Brasil não demonstrava vontade em aceitar a revisão do Tratado ou os pleitos paraguaios. Lugo afirmava que o Paraguai não abandonaria suas reivindicações, pois Itaipu poderia trazer mais benefícios econômicos ao país, além de ser um instrumento para afirmar a legitimidade do governo de Lugo – que havia quebrado

com a hegemonia do partido Colorado no Paraguai (TOLEDO, 2013). Assim, o Brasil teve que buscar uma solução para o problema que vinha gerando tensões diplomáticas. Itaipu sempre foi de suma importância para a matriz energética brasileira, sendo uma questão de segurança nacional e que interliga o Brasil ao Paraguai, de modo que os dois dependem um do outro para seu abastecimento energético (PECEQUILO; HAGE, 2007). Além disso, um litígio com o Paraguai seria um empecilho para o processo de integração regional, que vinha tomando um caráter mais político que econômico.

Em 2009, Brasil e Paraguai firmam um acordo que garante que os dois países submeteriam à aprovação dos respectivos Congressos uma elevação do fator de multiplicação aplicado aos valores pagos pelo Paraguai pela cessão de energia, o que geraria um aumento da quantia paga ao Paraguai (CORDEIRO, 2009). O Congresso brasileiro aprovou em 2011 a triplicação do valor pago ao Paraguai. Também, os dois países poderiam vender a energia gerada por Itaipu para terceiros países a partir de 2023, ano em que a dívida será quitada (FRIEDMANN, 2011). Como forma de expressar o desejo dos dois países em manter boas relações a partir de então, os presidentes realizaram um comunicado conjunto, com todas as disposições do acordo, cujo nome “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral” demonstra claramente a busca pela mudança nas relações.

A consolidação dessa nova postura refletiu-se em um aprofundamento da integração regional na América do Sul. Conforme Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 294), um dos principais desafios da política externa do Brasil seria “articular um bloco econômico e político na América do Sul, não hegemônico, com mecanismos de compensação e com processos efetivos de redução de desigualdades entre Estados da região”. Naturalmente, a ascensão econômica do Brasil gera uma atratividade nos vizinhos. A integração regional serve ao Brasil como alavanca para a inserção internacional, tal qual

a associação com o Brasil garante aos demais Estados sul-americanos uma forma de ampliar seu desenvolvimento com menos dependência das potências centrais, que impõem maiores condicionalidades indesejadas (COUTO, 2013). Contudo, a condução da política externa para a América do Sul não é caracterizada por altruísmo – pelo contrário, por um cálculo estratégico de aumentar a confiança dos vizinhos e diminuir a interferência externa na região. Neste período, o BNDES financiou obras nacionais na Venezuela, Guiana, Equador, Bolívia, Colômbia, entre outros países. Cabe destacar que é nesse contexto que emerge a ideia de criação do Banco do Sul, que seria voltado em especial para o financiamento de infraestrutura regional. Os principais agentes desses empreendimentos eram as grandes empresas brasileiras: Petrobras, Vale, Gerdau, Queiroz Galvão, OAS, Odebrecht, Camargo Corrêa, Braskem, Andrade Gutierrez, entre outras, como pode ser visto no Mapa 1 abaixo. Assim, o Estado “logístico”, através da diplomacia e das grandes empresas, era o responsável por formular a estratégia e conferir suporte à inserção internacional (CERVO, 2008).

A exportação de obras de construtoras brasileiras explodiu nos últimos dez anos. O desembolso de financiamentos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentaram 1.185% entre 2001 e 2010, passando de US\$ 72, 897 milhões para US\$ 937, 084 milhões. No governo Lula, que usou a diplomacia presidencial para abrir mercados para empresas brasileiras na África e América Latina, o crescimento foi de 544%. Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa tiram uma parcela cada vez maior de seu faturamento de obras feitas em países como Venezuela, Peru, Angola e Moçambique. [...] “O banco financia obras de infraestrutura desde 1997 e jamais houve uma demanda tão grande para projetos no exterior”, diz Luciene Machado, superintendente de comércio exterior do BNDES. “Antes isso se restringia à Odebrecht, mas agora vemos todas as empreiteiras fazendo uma opção pela internacionalização”, afirma (MELLO, 2011, p. 23).

Por essa concepção, o Estado transfere seu papel de agente à sociedade e à burguesia nacional, mas sem deixar a construção de infraestrutura exclusivamente a cargo dos centros de decisão das potências extrarregionais, como foi feito no período neoliberal. O Estado logístico se caracterizaria pelo incentivo e suporte aos empreendimentos das grandes empresas brasileiras no exterior, cuja maioria compõe o ramo de construção e energia. Nesse contexto, o BNDES apresenta um papel central através de três mecanismos: i) financiando projetos da carteira da IIRSA; ii) parceria de financiamento com a Cooperação Andina de Fomento; e, iii) através de concessão de linhas de crédito diretas para as empresas.

Mapa 1 - Principais Empresas Brasileiras no Mundo

Local das atividades por empresa, em 2014



Fonte: Milani et al. (2014).

O principal problema da estratégia brasileira que vinha sendo desenvolvida através das campeãs nacionais e de financiamento por parte do BNDES foi que não logrou criar um sustentáculo social que formasse uma defesa popular ao projeto de integração regional. Nesse sentido, a falha em promover um diálogo pró-integração na população brasileira, bem como nas populações vizinhas, devido à falta de identificação popular com um projeto que não conseguiu criar uma

infraestrutura integrada de interesse social nem cadeias produtivas regionais, não gerou apelo coletivo no contexto de desmantelamento dos (já poucos) avanços concretos na integração sul-americana.

É notável que a expectativa em relação ao papel do Brasil como indutor da integração física não se confirmou. Os gargalos internos da economia brasileira, somados às pressões dos grupos conservadores, tornaram a efetividade dessas ações bastante lentas e limitadas desde o período Lula e muitos projetos não foram levados adiante (CERVO; LESSA, 2014). Contudo, é importante destacar que havia interesse político e uma intensidade significativa nas políticas brasileiras para a América do Sul, com um viés bastante diferente do que era praticado ao longo do Regime Militar. Pecequillo e Carmo (2015, p. 9) apontam um paradoxo: “[...] os vizinhos temem tanto uma presença brasileira acentuada, com projeção de poder, como uma ausência de sua liderança e interesse em seu entorno geográfico, que teria como reflexos o isolamento, a instabilidade e o vácuo de poder regional”. A parceria bilateral com os Estados Unidos, que é tradicional na diplomacia brasileira, ressalta ainda mais a condição assimétrica. Assim, a atuação geopolítica e geoeconômica do Brasil na América do Sul reforça a capacidade de projeção de poder real e uma assimetria natural na região, gerando desconfianças por parte dos vizinhos. Contudo, a diplomacia do governo Lula destacou-se por buscar uma solução cooperativa com a região, ainda que sem abrir mão dos interesses das classes que compõe o pacto dominante interno.

Considerações Finais

Este trabalho buscou contribuir para o debate acerca da atuação regional do Brasil, tendo em vista as recorrentes denúncias de que o país teria uma conduta subimperial na sua relação com os vizinhos. Dessa forma, buscou-se analisar duas fases nas quais a

expansão regional do Brasil gerou maiores controvérsias: na ditadura civil-militar e no governo Lula da Silva.

Conforme foi abordado, o conceito de subimperialismo de Marini é uma teoria que responde ao seu tempo, com difícil aplicação para o contexto dos anos 2000. No período Lula, ainda que tivesse havido expansão de capital brasileiro, os objetivos da PEB eram notadamente distintos do período militar, por ter se fundamentado nas relações regionais a partir do *soft power*. Além disso, não era uma motivação de um “problema de mercado” – ou seja, a expansão visando tão somente a prospecção de novos mercados –, como afirma Marini, mas, sim, que havia um projeto político por trás. Nos governos militares, a atuação regional do Brasil ia de encontro à visão de superioridade sobre os vizinhos, bem como era movida pela rivalidade com a Argentina. O contexto de Guerra Fria também impelia mais o Brasil a enquadrar-se na doutrina de segurança dos Estados Unidos, que era marcada por maior intervenção e agressividade em detrimento de políticas de cooperação.

Na PEB do governo Lula, a inserção internacional do Brasil se daria através do fortalecimento regional e da defesa da democracia nas instituições multilaterais. Havia uma leitura de que era importante consolidar o bloco sul-americano face ao aumento de tensões internacionais, de forma a evitar a intervenção de grandes potências na região. Portanto, os objetivos da PEB não estavam a serviço da política imperial dos Estados Unidos, ainda que o bom relacionamento entre os dois países tenha sido mantido como tradição diplomática brasileira.

Ressalta-se que essa conduta da PEB não era altruísta, mas sim buscava a redução de assimetrias regionais como parte de um cálculo estratégico para atingir o status de liderança regional através do apoio dos países vizinhos. Contudo, a burguesia brasileira se caracteriza por ser errática no apoio à cooperação regional. Nesse sentido, apoia ao receber subsídios estatais, mas é crítica quando esse

mesmo Estado busca ir além em termos de planejamento e políticas de controle da economia. Ou seja, é um aliado vacilante na trajetória desenvolvimentista. Assim, a integração regional fracassou não pelos seus problemas, mas justamente pelo seu rápido avanço. O seu caráter democratizante e aliado a países considerados de esquerda gerou um temor na classe dominante brasileira – essencialmente conservadora e aliada ao capital externo como modelo de desenvolvimento –, que apoia o golpe parlamentar de 2016 como reação, também, à atuação regional do Brasil.

Referências Bibliográficas

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; LARA, Fernando Maccari. 2015: o novo 2003? In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Org.). *Austeridade para quem?* Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 103-112.

BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Game plan: a geostrategic framework for the conduct of the U.S. Soviet Contest*. New York: Atlantic Monthly Press, 1986.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. O imperialismo brasileiro nos séculos XX e XXI: notas de pesquisa para uma discussão teórica. In: CONFERÊNCIA ANUAL DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL PARA O REALISMO CRÍTICO, 12., 2009, Niterói. *Anais...* Niterói: UFF, 2009. p. 1-22.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2011.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, jul./dez. 2014.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Org.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.

CONTI, Bruno de. A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Org.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 39-43.

CORDEIRO, Enio. O tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai. *Interesse Nacional*, São Paulo, n. 7, out./dez. 2009.

COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio et al. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 2023, jan. 2015.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. *A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

FRIEDMANN, Gustavo Cotas. El acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão. *IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos acadêmicos*. Brasília, DF, 2011. p. 95-114.

GUIMARÃES, Samuel. *Desafios brasileiros na Era de Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-28, jul./dez. 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. O lugar da América do Sul na política externa brasileira. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Obras de Integração Física na América do Sul*. Brasília, DF, 2007. p. 56-87.

LUCE, Mathias Seibel. A economia política do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: uma história conceitual. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2011.

LUCE, Mathias Seibel. *O subimperialismo brasileiro revistado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Marco Zero, 1992.

MARINI, Ruy Mauro. Brazilian Subimperialism. *Monthly Review*, New York, v. 23, n. 9. Feb. 1972.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*, Ciudad de México, n. 12, p. 20-39, abr./jun. 1977.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y revolución*. Ciudad de México: Siglo XXI, 1974.

MELLO, Leonel Itaussu. Almeda. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp; Hucitec, 1999.

MELLO, Patrícia Campos. Presença de empreiteiras se multiplica no exterior. *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 30.118, 18 set. 2011.

MENEZES, Alfredo de Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980*. Campinas: Papirus, 1987.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez et al. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a iniciativa para a integração de infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, Darc. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* 3. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. *Revista Esboços*, Florianópolis, v. 21, n. 32, p. 92-114, out. 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; HAGE, José Alexandre Althayde. Dilemas Sul Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. *Meridiano 47*, Brasília, v. 8, n. 84, p. 7-9, jul. 2007.

POCHMANN, Marcio. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*. Ponta Grossa: Editora UEFG, 2016.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.

SCHILLING, Paulo R. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global, 1981.

SENNA, Juliana Rodrigues de. Subimperialismo: leituras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 5., 2015, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ABRI, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da; RODRIGUES, Kamila Dalbem. As relações Brasil-Paraguai com a ascensão de Fernando Lugo. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 13-18, set./ago. 2010.

SMITH, Peter. *Talons of the eagle: dynamics of U.S.-Latin American relations*. New York: OUP, 1996.

TOLEDO, Sara Basilio de. Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil durante os governos Lula-Lugo (2008-2012). In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, 4., 2013, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 2013.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ZIBECHI, Raúl. *Brasil potência: entre a integração regional e o novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.