



A AMÉRICA DO SUL NO
DISCURSO DIPLOMÁTICO
BRASILEIRO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor

Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jório Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Luís Cláudio Villafañe G. Santos

A AMÉRICA DO SUL NO
DISCURSO DIPLOMÁTICO
BRASILEIRO



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Brasil 2014

S237 Santos, Luís Cláudio Villafañe G.
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro / Luís Cláudio
Villafañe G. Santos. - Brasília : FUNAG, 2014.

248 p. - (Coleção CAE)
ISBN 978-85-7631-525-4

1. América do Sul. 2. América do Sul - aspectos históricos.
3. América do Sul - aspectos políticos. 4. Brasil. Presidente (2003-2011 :
Lula). 5. Política externa - Brasil. 6. Diplomacia - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.2

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Prólogo

Salvo pequenas correções de estilo e a atualização decorrente das diretrizes do novo Acordo Ortográfico, foi preservada a forma original do texto a seguir deste prólogo, tal como havia sido submetido, em 2005, ao XLVIII Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco e aprovado, com louvor, pela banca presidida pelo Embaixador Carlos Augusto R. Santos Neves e composta pelos Embaixadores Adhemar Bahadian, José Bustani, Marco Antonio Diniz Brandão, Ruy Pereira e Sergio Florêncio e pelo Professor Doutor Eduardo Viola.

Mesmo após quase uma década desde sua apresentação (com 31 de dezembro de 2004 como ponto de corte para a pesquisa empírica), entendo que a base teórica da tese, suas considerações gerais e a “arqueologia” apresentada para o termo “América do Sul” permanecem perfeitamente válidas. Contudo, uma vez que a questão da identidade caracteriza-se, justamente, por sua fluidez, tal como exaustivamente argumentado na própria dissertação, algumas breves considerações fazem-se necessárias para indicar a evolução

do tema ao longo dos dois anos finais da primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dos quatro anos de seu segundo mandato e dos primeiros três anos e meio da gestão da Presidenta Dilma Rousseff.

Para o leitor estranho aos quadros do Itamaraty, vale também um pequeno comentário sobre as condições peculiares que cercam uma tese de CAE, um exercício de forma bastante próxima dos cânones da academia, mas, na verdade, marcado por seu caráter de rito de passagem no decurso da carreira dos diplomatas brasileiros. Trata-se de um requisito essencial para a promoção ao cargo de Ministro de Segunda Classe e, portanto, destina-se a servir de filtro para os escalões superiores da carreira diplomática. Constituindo-se, primordialmente, em um exercício profissional, uma das exigências essenciais dos trabalhos apresentados no CAE reside em sua “relevância diplomática”, uma noção algo subjetiva e, certamente, estranha aos textos acadêmicos da área de relações internacionais ou afins.

Dada a grande margem concedida à escolha dos temas, o objeto das dissertações apresentadas varia amplamente. Por um lado, há textos dirigidos a assuntos muito específicos e de caráter eminente “prático” como estratégias de promoção comercial em determinadas áreas, rotinas consulares, aspectos organizacionais do Ministério, etc. Nesses casos, a “relevância diplomática” torna-se bastante autoevidente e, normalmente, as conclusões desses estudos propõem um rol de sugestões objetivas para o aprimoramento dos procedimentos e métodos do Itamaraty no tópico examinado. Por outro lado, há teses mais voltadas para perspectivas teóricas ou históricas, como no caso do presente texto, e sua “relevância diplomática” revela-se na medida em que a argumentação e a pesquisa desenvolvidas

contribuam para iluminar aspectos da política externa contemporânea (ainda que pela discussão dos antecedentes históricos).

Qualquer que seja o caminho escolhido, uma tese de CAE de sucesso deverá exibir certa capacidade de diálogo com as doutrinas e políticas (tanto as de caráter geral como também as setoriais) vigentes no Itamaraty no momento de sua apresentação e defesa. Não há, evidentemente, antecedentes de censura contra temas ou abordagens “heterodoxas”, mas o reduzido tamanho (regulamentar) do texto, a própria natureza hierarquizada da carreira, o fato das bancas serem compostas majoritariamente por funcionários diplomáticos que estarão, em muitos casos, a cargo do desenho e da implementação dessas políticas, entre outros fatores, desestimula abordagens iconoclastas ou fortemente contestadoras, ainda que haja as exceções de praxe.

No caso específico do estudo do conceito de América do Sul no discurso diplomático, por sua atualidade – que o passar de quase uma década pouco alterou – não há dúvidas sobre a “relevância diplomática” da discussão, o que não subtrai em nada seu interesse também em termos acadêmicos, pois não há dúvidas que a questão das identidades constitui-se em um dos temas centrais das ciências sociais contemporâneas. Com um olhar mais voltado para os debates acadêmicos, em um livro publicado posteriormente (*O Dia em que Adiaram o Carnaval*. Unesp, 2010) explorei de um modo mais amplo a questão da relação entre política externa e a formação e evolução da identidade nacional brasileira, tendo inclusive aproveitado trechos de alguns capítulos da tese defendida em 2005.

Havia – e entendo que segue existindo – um amplo consenso sobre a importância da América do Sul para o Brasil.

No entanto, a forma como se deve expressar essa prioridade e as políticas gerais e setoriais para os países da região prossegue, merecidamente, como objeto de uma ampla discussão, seja internamente no Itamaraty, seja no âmbito do governo, seja nos meios acadêmicos e empresariais, e esse debate reflete-se, inclusive, nas plataformas políticas dos principais partidos e no discurso de seus candidatos.

Não esteve entre os objetivos do texto apresentado em 2005 discutir a eficácia das políticas adotadas em cada momento específico, ainda que, por exemplo, tenha-se buscado diferenciar as visões sobre a “América do Sul” predominantes nos governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e nos dois primeiros anos da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (capítulos 3 e 4). O curto espaço de uma tese de CAE não se presta para uma análise comparativa do sucesso, fracasso ou mesmo a pertinência de iniciativas tão amplas como a proposta de Alcsa, as Reuniões de Presidentes da América do Sul e as tratativas para a fundação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O foco do trabalho, portanto, esteve na tentativa de definir as características próprias de cada etapa, ainda que exclusivamente no plano discursivo, para diferenciá-las e facilitar a compreensão dos parâmetros e da lógica interna de cada narrativa. Em todos os casos, portanto, a análise prendeu-se não ao resultado de políticas concretas, mas ao discurso, tal como ele foi expresso pelas autoridades citadas, sem que tenha havido a intenção de desconstruir ou buscar lacunas, contradições e deslizes textuais nas narrativas apresentadas.

A passagem de quase uma década desde a defesa da tese não poderia deixar de ter consequências em um tema que, a partir de 2000, passou a ser um dos eixos da política externa brasileira e, em maior ou menor medida, também a figurar

com destaque na agenda dos demais países sul-americanos. O fato mais notável foi, naturalmente, a fundação da Unasul, cujo tratado constitutivo data de 23 de maio de 2008. O estabelecimento da Unasul, menos de uma década depois da até então inédita reunião de presidentes sul-americanos, aponta para a importância crescente da noção de América do Sul para os doze países do continente e, assim, para a confirmação das hipóteses defendidas no texto de 2005. De fato, a viabilidade (e a utilidade) política da ideia de uma dimensão comum, sul-americana, na identidade desses países começou a tornar-se realidade apenas a partir das Reuniões de Presidentes da América do Sul, postuladas inicialmente pelo Brasil, mas retomadas pelo Presidente peruano Alejandro Toledo e, depois, abraçadas com muito empenho pelos governos do Equador, onde se instalou a sede da Unasul, e da Venezuela.

A Unasul, em grande medida, foi uma reação à erosão do conceito de América Latina, corroído pela atração que a proposta estadunidense de uma área de livre comércio continental exercia e pelo exemplo mexicano de adesão ao *North American Free Trade Agreement* (Nafta). A construção de uma identidade sul-americana não era, naturalmente, a única opção e, por exemplo, ainda no contexto das discussões sobre a eventual criação da Alca, em dezembro de 2004, Venezuela e Cuba fundaram a Aliança Bolivariana para as Américas (Alba), à qual posteriormente aderiram Bolívia, Equador e alguns países centro-americanos e caribenhos. O caráter de projeto alternativo a uma área de livre comércio americana incluindo os Estados Unidos estava explícito desde o início da Alba, inclusive por contar com Cuba como um de seus principais promotores. Recorde-se que a ilha caribenha não participava das discussões

sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), por imposição estadunidense, sob o argumento do caráter não democrático do governo cubano. Como ficará claro ao longo dos capítulos que se seguem, Cuba e seu regime socialista detém uma imensa influência simbólica nas discussões sobre as identidades nacionais ao longo do continente.

A partir da Cúpula de Mar del Plata, em novembro de 2005, o projeto de uma Área de Livre Comércio das Américas foi, em todos os sentidos práticos, arquivado e sua discussão não voltou a ser retomada. No plano simbólico (sem entrar no mérito dos graves desequilíbrios das propostas em discussão), a recusa coletiva ao projeto estadunidense reavivou a antiga dicotomia entre os Estados Unidos (e o Canadá), de um lado, e a América Latina (e o Caribe), do outro, em um momento em que os governos dos principais países latino-americanos encontravam-se sob a égide de partidos à esquerda do espectro político. A balança claramente pendia para uma visão mais autonomista (ver capítulos 1 e 2) do conceito de América Latina. Uma evolução quase natural no sentido de reforçar essa identidade por oposição aos Estados Unidos foi a fundação, a partir do Grupo do Rio, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em 23 de fevereiro de 2010. Em alguma medida, a participação ativa do México na Celac resgatou sua identidade latino-americana, abalada desde a criação do Nafta. Uma vez mais, e agora em um âmbito muito maior do que a Alba, a participação de Cuba na Celac reforça, de modo emblemático, a alteridade entre a América Latina e os Estados Unidos e serve para atualizar a própria ideia de América Latina.

Também o Mercado Comum do Sul (Mercosul) teve sua identidade renovada com entrada da Venezuela como membro pleno em julho de 2012. A despeito de suas

dificuldades conjunturais, o Mercosul segue sendo uma vertente indispensável da identidade internacional do Brasil. Tradicionalmente, parecia ser, em muitos sentidos, uma continuação natural da intensa rede de interesses, conflitos e convergências que os países da bacia platina compartilhavam com o Brasil desde o início de suas vidas independentes, ou mesmo antes, se consideradas as relações entre as duas antigas metrópoles na América. A adesão venezuelana altera essa imagem de forma inequívoca e, certamente, ter-se-á constituído em um ponto de ruptura na evolução do Mercosul, ainda que não esteja clara a direção para qual apontará essa transformação.

Se em 2005 podia-se ter a impressão de que o projeto de identidade sul-americana prevaleceria sobre uma ideia aparentemente já pouco operacional de América Latina, o quadro em 2014 apresenta-se mais complexo. Ainda que eventualmente temporário (pois seus antecedentes vêm da Conferência de Washington de 1889/1890 e nada indica que o projeto não possa ser revivido no futuro), o arquivamento da Área de Livre Comércio das Américas abriu espaço para a expressão de uma realidade mais fragmentada, em que muitos projetos identitários convivem e competem entre si. Vale notar que o manejo dessas identidades extrapola o plano meramente diplomático e integra-se, de forma implícita ou explícita, ao discurso jornalístico e político e, mesmo, colore as imagens da política interna. Inclusive, no contexto das lutas políticas, criam-se dicotomias novas em representações nem sempre acuradas como, por exemplo, uma competição entre os países da Aliança do Pacífico, abertos ao livre-comércio e aos investimentos estrangeiros, e os do Mercosul, pretensamente protecionistas e hostis ao capital forâneo.

Conforme se argumenta ao longo dos capítulos que se seguem, as identidades estão em constante transformação e serão sempre contingentes e relacionais. Ainda assim, a ideia de América do Sul parece destinada a reter um papel importante para a política externa brasileira no futuro imediato. Naturalmente, a identidade sul-americana do Brasil pode ser objeto de muitas interpretações e traduzida em um amplo leque de estratégias, nem todas consistentes entre si, aliás. As escolhas políticas seguirão sendo inevitáveis. Do mesmo modo, o manejo da “geometria variável” das instituições que enquadram a identidade americana do Brasil (Mercosul, Unasul, Celac, Organização dos Estados Americanos – OEA, entre outras) submete-se a distintos arranjos possíveis e diversos graus de prioridades. Em todo caso, a expressão da identidade sul-americana seguirá como um dos elementos basilares da política externa brasileira e sua execução permanecerá alinhada com as cambiantes diretrizes do sistema político interno, em interação com as políticas e prioridades dos demais parceiros da região.

Sumário

Prefácio	15
Introdução.....	25
1. Geografia e Identidade: América, América Latina, Terceiro Mundo, Ocidente ou América do Sul?	33
1.1 Identidades internacionais, identidades americanas ..35	
1.2 Os conceitos e sua história.....48	
1.3 América Latina como contraconceito assimétrico55	
2. Identidades Cambiantes: uma revisão histórica.....	63
2.1 O Império brasileiro e o “outro” hispano-americano..64	
2.2 A República e a opção pelo americanismo	69
2.3 O Barão, o ABC e a América do Sul	73
2.4 A Primeira Guerra Mundial e o alinhamento aos Estados Unidos	77
2.5 O Brasil e a Liga das Nações	80
2.6 A Era Vargas	87
2.7 Americanismo e Guerra Fria	90
2.8 A Operação Pan-Americana	96

2.9 A Política Externa Independente e a identidade internacional do Brasil	98
2.10 Governos Militares: dos círculos concêntricos ao pragmatismo responsável.....	104
2.11 A Nova República e a integração latino-americana.....	109
3. As Reuniões de Presidentes da América do Sul	113
3.1 Um novo cenário internacional	114
3.2 O Presidente Itamar Franco e a proposta de Alcsa ...	118
3.3 O Presidente Fernando Henrique Cardoso e o conceito de América do Sul.....	123
3.4 As Reuniões de Presidentes da América do Sul.....	130
4. Governo Luiz Inácio Lula da Silva e a Prioridade Sul-Americana	147
4.1 Uma nova política externa	147
4.2 Identidade americana, latino-americana e sul-americana	163
4.3 Um balanço provisório ao fim dos dois primeiros anos do governo Lula.....	174
Conclusões.....	179
Referência.....	199

Prefácio

A pesar de ter sido escrito em 2005 e com o objetivo específico de preencher um requisito para a promoção na carreira diplomática, o livro *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*, ganhou interesse e atualidade. O passar do tempo mostrou o acerto de Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos na escolha do tema que se tornou, como ele já vislumbrava, primeira prioridade na estratégia diplomática brasileira. O livro, ao mostrar as raízes de uma opção diplomática, permite compreendê-la melhor e ter instrumentos para avaliá-la. Os muitos méritos do livro e, portanto, as razões para lê-lo não surpreendem. Aliás, só confirmam, mais uma vez, o lugar de Luís Cláudio entre os mais rigorosos e criativos estudiosos da história da diplomacia brasileira.

Para quem examina a obra de Luís Cláudio Villafañe, um dos traços que primeiro chama atenção é sua inteligência na escolha de seus “objetos de pesquisa”. Devemos a ele, em um dos seus primeiros trabalhos, a tese de mestrado, publicada em 2002, *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com o Chile, Bolívia, Peru e Equador e*

Colômbia (1822-1889), uma renovação dos estudos sobre a diplomacia brasileira no século XIX, quando “redescobre” uma área esquecida. De fato, a tradição historiográfica se centrava, naturalmente, no Prata, mas, ao mostrar o outro lado da presença latino-americana do Brasil, Luís Cláudio trouxe uma contribuição única e inédita para a reflexão sobre o Brasil no continente. O estudo da diplomacia brasileira no século XIX se completa com outro texto notável, *O Brasil entre a América e a Europa*, que lida, entre outros, com o tema da rejeição brasileira às tentativas, promovidas pelos vizinhos, de reuniões multilaterais, no plano regional. Para entender a posterior aceitação brasileira do multilateralismo, já sob a égide do pan-americanismo, o texto de Luís Cláudio é indispensável. Esses livros e textos articulam as sólidas bases para a reflexão de Villafañe sobre a diplomacia brasileira nas Américas.

Em dois livros mais recentes, o mesmo sentido inovador se exprime com a madura reflexão que faz Luís Cláudio Villafañe para interpretar o papel da inserção internacional na configuração de uma identidade brasileira: *O Dia em que adiaram o Carnaval: política externa e a construção do Brasil* e *O Evangelho do Barão*. Não por acaso, Matias Spektor, sobre o último, disse, com razão, que o *Evangelho* “é um sopro de lucidez” e que corresponde, diante das biografias “tradicionais”, a um “corretivo necessário, põe em perspectiva o que houve de incoerente, inseguro e pretensioso na trajetória do Barão, sem reduzir a genialidade do homem e de seu projeto político”. Assim, ao lembrar esses textos, a conclusão inevitável é a de que, hoje, conhecer a obra de Luís Cláudio é fundamental para o estudioso da diplomacia brasileira.

Neste livro, que agora apresento, os estudiosos em relações internacionais e, além deles, os que se interessam

sobre a construção da identidade brasileira, têm muito a ganhar. A escolha do tema amplia e renova as formas tradicionais de pensar o Brasil nas Américas. Luís Cláudio Villafañe mostra, com clareza e competência, como se constrói um espaço de atuação diplomática. A geografia é um dado, fixo; assim, a questão é narrativa que dela se extrai. Neste sentido, mostra, como passo preliminar do seu estudo, como se desenvolve, no plano conceitual, a começar ainda no século XIX; a criação de uma determinada ideia de América Latina e como o conceito ganha autonomia. É notável a precisão e a concisão com que revê as origens e a formação do conceito: lembra Torres Caicedo, Sarmiento, Martí, Rodó, sublinha as diferenças entre as perspectivas autonomistas, que buscavam um espaço próprio para as nações latino-americanas, e as ocidentalistas, que incluíam a América Latina no espaço americano, com o referencial necessário dos Estados Unidos, lembrando que “dentro do espaço criado por elas, ocorreram os grandes debates sobre a construção de uma identidade latino-americana a partir da própria América Latina” (p. 40). Mostra que só se pode falar na consolidação do conceito de América Latina após a Segunda Guerra Mundial, em especial com a fundação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e indica que a consolidação define a América Latina como um “contraconceito assimétrico à leitura que os Estados Unidos fazem de sua própria sociedade”. Chegando ao presente, e voltando-se para o quadro das relações internacionais, mostra que a incorporação da América do Sul como eixo do discurso (e ação) da diplomacia brasileira nasce em parte como contraponto às propostas americanas de uma área de livre-comércio para o continente, a Alca. Aliás, as reuniões pan-americanas foram paradoxalmente

uma plataforma para que a América Latina identificasse interesses próprios, como a própria defesa da norma da não intervenção, que, ao longo de “nossa história diplomática, a referência à nossa condição de nação americana e suas variações (latino-americana, sul-americana) sempre foi um dos elementos centrais da identidade internacional” do país, são circunstâncias históricas que explicam o resgate do conceito e a busca de meios para operacionalizá-lo.

Como diz, em sua esclarecedora introdução teórica, “As identidades, em qualquer nível, são contingentes e históricas – produzidas por um sistema de relações sociais e não de condições naturais (biológicas, geográficas ou de qualquer outra natureza). As identidades (sejam elas pessoais, de grupos ou de nações) são construídas dentro desse espaço de relações e diferenças, sendo sua definição o resultado de um jogo entre as distintas identidades que configuram um determinado sistema social. Seus conteúdos e suas funções sociais têm um caráter essencialmente histórico, o que nos remete à tarefa de estudá-las desde uma perspectiva mais abrangente” (p. 48). Os fundamentos teóricos do trabalho de Luís Cláudio vão naturalmente além disto. Aliás, merecem uma leitura atenta as observações que faz sobre os modos de construção conceitual dos discriminados, dos que não têm poder, dos que estão, no caso da diplomacia, à margem das relações de poder. Na realidade, o livro é impecável metodologicamente. O objeto está bem delimitado, o discurso diplomático, as fontes, primárias e secundárias, são utilizadas com habilidade e sempre de forma a revelar e enriquecer o objeto.

Assim, a vizinhança sul-americana é a circunstância necessária da atuação do Brasil. Mas, é o interesse político que cria a “identidade sul-americana” e conseqüentemente

define o espaço para a atuação diplomática “positiva”. A diferença de perspectivas entre a atitude do Império de distância dos vizinhos, marcada por contrapontos, e a da República é notável e movida, afinal, por fatores políticos, especialmente nos momentos iniciais da República, e, depois, paulatinamente, por objetivos mais complexos, especialmente de ordem econômica. Na primeira reunião de Presidentes sul-americanos, em 2000, convocada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, a dimensão de integração física era nítida e ampliava o percurso iniciado com o Mercosul.

Vale notar, ainda, se viermos para os tempos recentes, a partir da aceitação da América do Sul como espaço privilegiado de atuação, as formas de atuar podem ser substancialmente diferentes, como Luís Cláudio Villafañe mostra quando compara a diplomacia dos Presidentes Fernando Henrique e Lula.

História conceitual corre ao lado da história diplomática, não a explica totalmente, mas é indispensável para entender as opções, alternativas e variantes dos atores, a começar pelos presidentes e chanceleres. Como o autor diz com razão, “A identidade internacional do Brasil, ainda que tenha fortes elementos de permanência, está continuamente sendo reconstruída e reinventada” (p. 179). Assim, ao leitor, se revela, com clareza, a maneira como surge, se desenvolve a ideia de América do Sul e as possibilidades de seu emprego político. Circunstâncias modelam a criação da ideia que, uma vez introduzida no discurso diplomático, passa a ser uma circunstância que passa a delimitar a própria atividade diplomática. Se somos sul-americanos, a que nos obriga essa condição? O que nos beneficia? Luís Cláudio Villafañe não responde a essas perguntas, que exigiriam ir além do que se

propôs, mas, com a clara base em que formula a identidade sul-americana, as respostas ganham um apoio consistente.

O trabalho de Luís Cláudio Villafañe traz interpretação, sempre criativa e segura, das fontes, virtude essencial para a consistência do estudo historiográfico. Chama atenção a maneira como recupera e revê fontes conhecidas. Os relatórios anuais da Secretaria de Negócios Estrangeiros e, depois, do Ministério das Relações Exteriores, sempre constituíram uma base necessária para quem estuda a diplomacia brasileira. Mas, Luís Cláudio Villafañe retoma os relatórios do século XIX e, depois de uma leitura minuciosa, encontra formulações claras e reveladoras sobre a atitude distante em relação aos vizinhos, o que constituía uma barreira difícil de transpor para incorporar a América Latina ou a América no espaço de formulação diplomática brasileira. Na mesma linha, retoma os discursos do Brasil nas Nações Unidas, na importante coleção organizada e comentada por Luiz Felipe de Seixas Corrêa. As fontes são conhecidas, quase familiares, mas a forma como interpreta o seu alcance e, sobretudo, as relaciona, tornam em novidade o conhecido. São valiosas também as entrevistas que faz o autor com diplomatas, como o Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares e com o Embaixador Eduardo Santos.

Outra qualidade do livro é constituir-se em texto íntegro. As partes, da teoria à interpretação dos desdobramentos do conceito de América do Sul, encaixam-se com perfeita coerência interna. Cada capítulo enriquece o anterior. Ainda assim, creio que, em alguns momentos, a abordagem mostra-se especialmente útil e valiosa para interpretar momentos da história diplomática. Assim se revela a análise das posições brasileiras diante da revolução cubana. Como lidar com a atitude norte-americana, e de alguns outros vizinhos, que defendiam que a “identidade

continental americana” teria, como pilar o anticomunismo? (p. 100). Se aceitamos que a opção marxista-comunista de Fidel era incompatível, nas palavras de San Tiago Dantas, então Chanceler, com os “princípios democráticos, em que se baseia o sistema interamericano” (p. 102), uma segunda dimensão da condição americana repudiava formas de intervenção e de sanção para corrigir a incompatibilidade e, por isto, votamos contra a suspensão do regime na Reunião de Consulta, convocada para Punta del Este em 1962. De uma certa forma, a atitude brasileira, proclamando o princípio da não intervenção ecoava a longa história de defesa daquele princípio no âmbito do sistema interamericano, só aceito pelos americanos em 1933, depois de várias tentativas que começam praticamente com a inauguração das reuniões dos Estados Americanos. Lembre-se que o Brasil que, a princípio esteve perto dos EUA, transforma depois a não intervenção em um dos pilares de sua atitude diplomática. Porém, como sabemos, com o movimento de 1964, a política externa reforça o eixo ocidentalista, de que o anticomunismo é peça fundamental, e as relações com Cuba são cortadas.

Há ainda dois aspectos do livro que chamam a atenção. O primeiro é a análise que faz do movimento que leva à adoção da América do Sul no repertório da diplomacia brasileira nos governos Fernando Henrique e Lula. Depois de lembrar a noção de Lafer de que a América do Sul corresponde a uma “força profunda de longa duração que vem norteando a ação diplomática brasileira” (p. 142), revê, com pertinência, o lançamento das reuniões de Presidentes sul-americanos, acompanha o seu desenvolvimento, e procura mostrar o reforço da ênfase sul-americana nos dois primeiros anos do mandato de Lula. O segundo aspecto que merece leitura cuidadosa são as conclusões. Luís Cláudio Villafañe não faz

propostas de *policies*, mas, dentro do marco conceitual que discute, levanta questões absolutamente necessárias e que, ainda hoje, estão abertas. Uma das primeiras é mostrar que o conceito de América do Sul ainda está em construção e, pela abrangência do que propõe, enfrenta desafios maiores do que o de América Latina que tinha a vantagem de uma longa história e, a rigor, se fundar em “uma noção de similaridade antes de tudo cultural” (p. 189). Menciona a necessidade de superar os “muitos dos mitos de origem da nacionalidade de cada um dos países sul-americanos (que) incluem a ideia de usurpações e agravos históricos, reais ou imaginários, por parte de seus vizinhos”. E, sobriamente, acrescenta, “A superação desses mitos e ressentimentos é perfeitamente possível – como demonstra a integração europeia –, mas, representa um salto em direção ao futuro, que exigirá liderança, internamente em cada um dos doze países, e uma ação diplomática e firme” (p. 190).

Para isto, lembra Luís Cláudio Villafañe a importância das trocas culturais, do aprofundamento dos estudos da história regional, que sustentariam, no longo prazo, as formas de aproximação política e econômica. Luís Cláudio lembra também que, “ao afirmar a vertente sul-americana da identidade brasileira não se está excluindo completamente as dimensões latino-americanas e continental” (p. 190). Os avanços institucionais da “comunidade sul-americana” são evidentes, com a criação da Unasul.

Porém, mais América do Sul significa maior capacidade de vinculação com a América Latina e com os Estados Unidos e Canadá? Ou menos? E, voltamos aqui, a ligar a história do conceito aos desafios das melhores opções diplomáticas. Que regionalismo queremos? A América do Sul está incorporada ao discurso e é parcela fundamental da

ação diplomática. Mas, qual o limite do discurso? Incorpora um projeto? É agregador dos vizinhos? É plataforma para uma abertura para o mundo? Luís Cláudio Villafañe não pretende oferecer respostas, mas, se não refletirmos, como sociedade, sobre as indagações que faz, as respostas diplomáticas correm o risco de serem incompletas.

Gelson Fonseca Jr.



Introdução

A redescoberta da América do Sul como unidade geopolítica e ponto de partida para a contextualização e formulação da política externa brasileira segue sendo um tema de grande atualidade. Ao contrário do que possa parecer, essa dimensão da circunstância *gassetiana* do Brasil não é óbvia ou natural. A ideia da América do Sul como uma entidade de características próprias é fruto de uma elaboração conceitual – tem, portanto, uma história – e não um fato geográfico inescapável. Na verdade, a região que hoje entendemos como a América do Sul já foi objeto de outros recortes e definida em outros termos. Do mesmo modo, a expressão “América do Sul”, em determinados contextos históricos, representou territórios além dos doze países (e uma colônia) que hoje chamamos de sul-americanos.

Ademais, a política externa brasileira nem sempre privilegiou essa dimensão sul-americana em relação às demais facetas da identidade internacional do Brasil. No Império, por exemplo, negava-se implicitamente a identidade sul-americana (ou mesmo americana) do país. O discurso oficial sobre a identidade brasileira procurava apresentá-la como um império que, ainda que tropical e distante, se assemelharia mais às monarquias europeias e seria, assim, essencialmente distinto de seus vizinhos. Na clivagem metafórica

entre América e Europa, o Brasil dos oitocentos alinhava-se com as monarquias. Entendia-se civilizado e, portanto, “europeu”, em contraste com as turbulentas repúblicas vizinhas (SANTOS, 2004).

A questão, por conseguinte, merece um exame mais detalhado. Como a literatura recente em ciências sociais vem estabelecendo, o próprio conceito de América não é estático e seu conteúdo é o resultado, sempre cambiante, do processo histórico vivido pelas sociedades que habitam essa região e também de como o continente é visto pelo “outro”. Em seu livro já clássico, *A Invenção da América*, O’Gorman comentava que:

[...] verdadeira e literalmente a América, como tal, não existe, apesar da existência da massa de terras não submersas que, no decorrer do tempo, acabará por lhe atribuir esse sentido, esse significado (1992, p. 99).

Do mesmo modo, a mera existência geológica de um continente sul-americano não implica, necessariamente, em nenhuma forma de identidade de caráter político ou social entre os povos e os países dessa massa continental. A própria definição meramente geográfica da América do Sul não é inescapável. Ela poderia ser delimitada, por exemplo, como a porção do continente americano no hemisfério sul do planeta, o que excluiria parte do território brasileiro.

Os países do continente valeram-se, ao longo dos quase dois séculos de história independente, de múltiplas fontes de identidade internacional que não faziam referência ao seu caráter sul-americano. Imediatamente após sua separação da coroa espanhola, as repúblicas hispânicas do continente propuseram uma identidade americana que excluía o Brasil e os Estados Unidos e que depois evoluiu para a invenção, em meados do século XIX, do conceito de América Latina, ideia que se consolidou apenas após a Segunda Guerra Mundial – em especial depois da criação da Cepal. Durante todo esse período, a atração exercida pelos Estados Unidos constituiu para a América Latina (e assim continua a ser) o contraponto de uma identidade

americana subordinada à potência estadunidense. No pós-guerra, novos binômios dados pelos conflitos Norte-Sul e Leste-Oeste somaram-se à geometria variável dessas identidades políticas regionais. Mais recentemente, a erosão do conceito de América Latina, a desapareição do bloco socialista e o embaçamento do discurso Norte-Sul pela retórica globalizante deixaram um vácuo conceitual em termos de identidades regionais que vem sendo suprido por esforços como o Mercosul, como a Comunidade Sul-Americana de Nações, ou como a proposta de Alca.

Nesse contexto, o resgate da noção de América do Sul pela diplomacia brasileira como foco de identidade e *projeto político* merece uma análise cuidadosa. Vale notar que, também no caso do Brasil, o conteúdo de sua identidade internacional sofreu variações importantes ao longo da história. No Império, em um desafio à geografia, as elites brasileiras buscavam projetar uma identidade mais ligada às cortes europeias e viam nas repúblicas vizinhas o “outro” que confirmava sua autoimagem como nação “civilizada” e estável. Com a queda da monarquia, começou uma discussão ainda inacabada sobre a nossa identidade americana, com correntes que propunham a reprodução das instituições estadunidenses – às vezes de forma exagerada, à moda de Sarmiento: “Sejamos a América, como o mar é o oceano. Sejamos os Estados Unidos” (SARMIENTO *apud* BRUIT, 2003). Em outros momentos, ressaltou-se a dimensão latino-americana de nossa identidade como contraponto (muitas vezes explícito) aos Estados Unidos. Os conflitos Norte-Sul e Leste-Oeste deixaram também suas marcas no discurso diplomático de um país que, algumas vezes, se considerava “cristão e ocidental” e, em outras, reconhecia-se subdesenvolvido e prejudicado por uma ordem internacional injusta e discriminatória.

A queda do Muro de Berlim e o discurso da globalização e do “fim da história” esvaziaram as dicotomias Leste-Oeste e Norte-Sul, e criaram um vácuo identitário para o Terceiro Mundo – que perdeu substância como conceito, cindido desde então em mercados (e não

mais países ou nações) emergentes e outros que nem essa qualidade podem reivindicar. Com o estabelecimento do Nafta, a América Latina perdeu ainda mais consistência, já que o México adquiriu uma identidade ambígua, que abalou a coerência interna da identidade latino-americana.

A diplomacia brasileira – a partir da proposta de Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), ainda no governo Itamar Franco; com as reuniões de Presidentes da América do Sul durante o governo Fernando Henrique Cardoso; e, mais consistentemente, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – está resgatando o conceito de América do Sul como projeto político de identidade própria, para além do Mercosul. Tal projeto contrapõe-se à proposta de identidade americana subordinada, capitaneada pelos Estados Unidos, e dialoga com os demais aspectos de nossa identidade internacional e nossa vocação universalista. O tema é, portanto, oportuno e relevante. A discussão da história do conceito de América do Sul certamente contribuirá para o melhor entendimento do alcance e das possibilidades dessa importante dimensão da identidade internacional do Brasil.

Este trabalho propõe-se a historiar e discutir o conceito de América do Sul, e não se estende sobre as atividades passadas ou em curso que, ainda que contribuam para a integração sul-americana, não tenham repercussões diretas na discussão propriamente conceitual. Assim, por exemplo, não se analisa o mérito e as características dos projetos de integração da infraestrutura transfronteiriça, mas sim se constata sua existência e sua importância para o reforço da ideia de América do Sul, pela via do aumento dos intercâmbios e da melhor definição dos interesses comuns. Tampouco se propõe a desconstruir o discurso da diplomacia brasileira sobre a América do Sul, nas linhas propostas por Jacques Derrida (1973, 1991) e outros. A ênfase não estará nas lacunas do discurso ou nos deslizos textuais, mas sim na busca da historicidade do conceito de América do Sul dentro do contexto maior de evolução do discurso da política externa brasileira.

Trata-se, portanto, de um esforço de *história conceitual*, no qual se busca traçar as transformações e continuidades dessa dimensão de nossa identidade internacional, relacionando-a, em cada momento, com seu contexto histórico.

Na medida em que a diplomacia instrumentaliza-se, antes de tudo, no plano das ideias, a discussão dos conceitos é fundamental para a tarefa diplomática. O estudo proposto trata de analisar e lançar nova luz sobre um dos conceitos-chave de nossa diplomacia atual e, ademais, tenta contribuir para o enriquecimento do pensamento e da historiografia da diplomacia brasileira. O foco está no discurso de política externa e não nas ações concretas da política externa. Buscar explicar a consolidação do conceito de América do Sul não é, no entanto, uma questão acessória, desprovida de sentido prático, pois, frequentemente, discurso e prática sobrepõem-se. Muitas vezes – em especial em política externa – a ação é o discurso e este é a ação.

No capítulo 1, são brevemente discutidas as bases teóricas da questão da identidade, um tema que dispõe de considerável bibliografia no plano da teoria política contemporânea. Essa discussão, no entanto, comumente limita-se ao plano da política interna dos Estados democráticos – nos quais a luta pela afirmação de grupos subordinados e minoritários, muitas vezes, se dá pela elaboração de uma identidade própria em recortes que ultrapassem velhas linhas partidárias ou de classe, criando a sustentação ideológica para os movimentos de direitos das minorias raciais, de gênero e outros. No plano internacional, esse debate ainda é embrionário, mas ganha relevo em um momento em que a evolução da conjuntura internacional esvaziou velhas fórmulas identitárias – como as ideias de América Latina e de Terceiro Mundo. Será feita uma breve resenha da evolução histórica de alguns conceitos utilizados no contexto internacional como forma de identidade coletiva.

O capítulo 2 é dedicado a rastrear a evolução histórica, desde o Império, do conceito de América do Sul no contexto da identidade internacional brasileira, relacionando-a com os diferentes momentos

históricos e projetos políticos da diplomacia brasileira. As principais fontes primárias para a execução dessa tarefa serão os Relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (RSNE), de 1830 a 1888; os Relatórios do Ministério das Relações Exteriores (RMRE), de 1890 a 1969; e os discursos de abertura das Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1946 a 1995.

Os dois primeiros relatórios estão disponíveis, em sua forma impressa, em várias bibliotecas e também na Internet no endereço: <http://www.crl.edu/brazil/ministerial/relacoes_exteriores>.

Os discursos de abertura das Sessões da Assembleia Geral da ONU, por sua vez, foram reunidos pelo Embaixador Seixas Corrêa no utilíssimo volume *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995* (SEIXAS CORRÊA, 1995). Ademais de apresentar o texto completo das intervenções dos chefes das Delegações brasileiras, o livro traz, para cada discurso, um pequeno comentário do organizador do volume.

Por questões operacionais (dada a óbvia impossibilidade de um exame metódico de toda a documentação produzida pela Chancelaria brasileira), optou-se por restringir a análise às duas séries de documentos que, por suas características, figuram indubitavelmente entre os textos mais representativos do discurso diplomático brasileiro em seus respectivos contextos históricos. Trata-se, ademais, dos documentos diplomáticos com as mais longas séries de edições (quase) ininterruptas, o que permite – como em nenhum outro caso – as comparações e a exegese que aqui se buscam.

No capítulo 3, são analisadas – com o aporte das referências teóricas e históricas dos capítulos anteriores – a proposta de Área de Livre Comércio Sul-Americana e as duas primeiras Reuniões de Presidentes da América do Sul. A Alcsa foi uma reação à erosão do conceito de América Latina provocada pela adesão do México ao Nafta. Trata-se do antecedente recente mais bem articulado para construção do conceito de América do Sul, tal como ele é hoje entendido. Já no governo Fernando Henrique Cardoso, as duas Reuniões de Presidentes

da América do Sul – fato inédito nos quase duzentos anos de história dos países do continente – foram iniciativas que se tornaram uma referência fundamental na redefinição da identidade brasileira em torno da ideia de América do Sul.

Em termos operacionais, a análise concentrou-se nos discursos e outros textos do Chanceler e do Secretário-Geral no período de agosto de 1993 a dezembro de 1994, reunidos e publicados pela Funag (AMORIM, 1995; ABDENUR, 1995). Para o período seguinte, entre outras fontes, procedeu-se a uma busca sistemática dentro do sítio do Itamaraty na Internet (<www.mre.gov.br>) usando como critério a expressão “América do Sul” – metodologia que também foi adotada para a base documental do capítulo 4. O resultado foi a massa de documentos que é relacionada na seção dedicada às fontes. Esses textos serão citados, no presente trabalho, pelo autor e pela data em que foi pronunciado ou publicado, de acordo com os registros do sítio do Itamaraty na Internet. O trabalho beneficiou-se também de entrevistas com autoridades do Ministério, concedidas diretamente ao autor.

O capítulo 4, por sua vez, estuda o aprofundamento do projeto político sul-americano durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se refletiu em repetidas declarações de altas autoridades (a começar pelo Presidente da República); em uma reestruturação da Chancelaria brasileira; e em políticas e ações concretas em prol da cristalização da América do Sul como uma entidade com personalidade política própria no contexto internacional. Será realçado o caráter preferencial conferido à América do Sul e a articulação dessa primazia com o conjunto da estratégia de inserção internacional do Brasil implementada pelo novo governo.

Nas conclusões, são retomados os temas desenvolvidos no corpo do estudo e busca-se explicar as diretrizes da política externa brasileira atual a partir da construção do conceito de América do Sul. Com base nessa análise, são identificadas as principais estratégias para

a consolidação desse conceito e propostos aportes para o manejo do mesmo no discurso diplomático brasileiro contemporâneo.

Registre-se que o presente trabalho não tem como objetivo examinar e discutir a eficácia e dificuldades da implementação das políticas propostas, limitando-se à exegese do discurso diplomático. Verifica-se que o conceito de América do Sul é uma das ideias-chave da atual política externa brasileira, com repercussões em quase todos os campos da atividade do Itamaraty. Assim, a discussão sobre os resultados das políticas adotadas nos diversos campos da atividade diplomática brasileira a partir da prioridade sul-americana é uma tarefa que em muito excede o escopo do presente trabalho. Ademais, não se dispõe ainda de suficiente perspectiva histórica para avaliar com absoluta clareza os efeitos das políticas do atual governo. Do mesmo modo, é importante salientar que o presente trabalho não busca discutir a aceitação do conceito de América do Sul pelos demais países da região ou do continente americano. Essa avaliação demandaria o exame aprofundado dos conceitos que regem a formulação da política exterior de cada um desses países, tarefa que exigiria uma extensa pesquisa e discussão dos processos de formação das identidades nacionais em cada caso individual.

Capítulo 1

Geografia e Identidade: América, América Latina, Terceiro Mundo, Ocidente ou América do Sul?

A questão da identidade e do reconhecimento pelo “outro” é um problema já clássico na teoria política. Hegel, por exemplo, desenvolveu esse tema em seu livro *Fenomenologia do Espírito* (1979), no qual explorou a questão do encontro de um ser autoconsciente com outra autoconsciência. Ele chamou de “processo de reconhecimento” (*Anerkennung*) esse evento em que o ser autoconsciente, para se afirmar como verdadeiramente autoconsciente, necessita do reconhecimento de outra autoconsciência. O tema adquiriu nova importância no contexto dos estudos e da política do multiculturalismo e das demandas de minorias, especialmente dentro das sociedades democráticas desenvolvidas. A luta pelo reconhecimento de identidades autoconstruídas passou a constituir uma das principais estratégias dos movimentos feministas e de direitos de homossexuais, de grupos separatistas regionais e de outros agrupamentos baseados em traços culturais, raciais e étnicos.

Nesse contexto, o debate em torno do valor dos termos usados para identificar pessoas, culturas, grupos étnicos e regiões ganhou grande relevância na política interna das sociedades democráticas multiculturais. Denominações de uso antes corrente foram banidas do debate político e mesmo do vocabulário do dia a dia. Avaliou-se que

algumas dessas expressões – sendo o exemplo mais notório a palavra *nigger* – possuíam um conteúdo pejorativo; pois, mesmo quando não eram abertamente insultuosas, propagavam estereótipos que relacionavam o grupo em questão a atributos negativos, contribuindo para reduzir seu *status* político-social e seu acesso aos bens públicos.

Vale notar que o principal ponto comum dessas identidades “negativas” reside em sua condição de serem imaginadas e impostas pelo “outro”, que estabelece exclusões com base em pretensas características que definiriam – sempre em um sentido negativo – a minoria em questão. A “diferença” traduz-se, assim, em inferioridade, tácita ou explícita, em relação ao grupo ou à cultura dominante. Levado a seu extremo, o caráter negativo dessas identidades atribuídas consegue ser introjetado na mentalidade do grupo dominado, que passa a ver sua subordinação social e política como um fato “natural” e não como produto das relações sociais específicas daquele contexto histórico. Nesses casos, de modo perverso, a discriminação se faz, ainda que parcialmente, de forma consensual.

Um importante elemento da plataforma política de grupos minoritários passou a ser, portanto, a denúncia de elementos discriminatórios ou derogatórios nas identidades que lhe eram atribuídas. E, em reação, essas minorias passaram, elas próprias, a elaborar e a propagar novos conceitos que estabelecessem sua identidade em termos positivos e propositivos, ou redefinir as velhas opiniões existentes. Essas novas identidades, na maior parte dos casos, reafirmam em novas bases o caráter singular do grupo – buscando com isso a atenção do Estado e da sociedade civil para suas necessidades e problemas particulares, e gerando espaços próprios na agenda política. A “diferença” ganha, nesses termos, um sentido de condição a ser superada, merecendo políticas ativas nesse sentido, ou representa um conjunto de necessidades específicas que deve ser atendido. Em outras palavras, a “diferença” tem seu sentido revertido no tocante à legitimidade e passa a atuar como suporte para medidas compensatórias ou, pelo menos, revela a discriminação,

que se torna inaceitável em termos do entendimento intersubjetivo daquela sociedade.

1.1 Identidades internacionais, identidades americanas

No plano internacional, os chamados estudos pós-coloniais também trouxeram à baila a condição de regiões, etnias e culturas definidas por sua condição de “imaginadas pelo outro”. Edward Said, em seu seminal *Orientalismo* (SAID, 1978), mostrou que a noção de Oriente foi construída como imagem invertida de um Ocidente que se fortalecia e se modernizava. Larry Wolff, por sua vez, argumentou que a ideia de Europa Oriental foi inventada pelos filósofos do Iluminismo francês como um espaço extra europeu que se caracterizava exatamente como o avesso das autopercebidas virtudes europeias (WOLFF, 1996). Também o significado da América foi construído ou inventado, como demonstraram Todorov (1984) e O’Gorman (1992), a partir da visão e do sentido que o colonizador europeu atribuiu em cada momento ao continente. Por isso, o conceito de América foi sempre sendo atualizado ou reinterpretado.

A descoberta da América subverteu as noções geográfica e teológica da Europa dos séculos XIV e XV. Desde a antiguidade clássica, prevalecia no Ocidente a ideia de que o mundo estava constituído por três entidades distintas: a Europa, a Ásia e a África – em uma visão cosmológica que imaginava uma hierarquia entre elas com base em diferenças de base espiritual. Nessa ordem, a Europa ocupava o lugar mais alto, “não por razões de riqueza ou abundância, mas porque se considerava a mais perfeita para a vida ou, se quer, para a realização plena dos valores da cultura” (O’GORMAN, 1992, p. 193-194).

A noção de América, essa “quarta parte” da Terra, como um Novo Mundo – o que a equiparava, portanto, ao conjunto das outras três entidades que formavam o *orbis terrarum* – refletiu a visão extremamente positiva inicialmente dada ao continente. A ideia de Novo Mundo, em contraposição ao Velho Mundo, remetia à

possibilidade da América alçar-se ao nível da Europa, o Velho Continente. À medida que foi avançando o processo de colonização, no entanto, reverteu-se essa visão positiva (dominante nos séculos XVI e XVII), que exaltava a exuberância e a diversidade da natureza americana. Do século XVIII em diante, verificou-se o oposto: a natureza americana passa a ser encarada como débil e imprópria para o desenvolvimento pleno da cultura europeia e, mesmo, daninha à saúde física e mental do colonizador. Assim, como ressaltou Anderson (1989, p. 71):

A partir daí, era extremamente fácil fazer a dedução vulgar e conveniente de que os crioulos, nascidos em um hemisfério selvagem, eram pela própria natureza, diferentes dos metropolitanos e inferiores a eles – e, portanto, inadequados para cargos de maior importância.

A independência dos países americanos produziu o contexto para o resgate do sentido positivo da ideia de América, fundamentado no esforço de intelectuais e políticos das novas nações. A ênfase, então, convergiu para a distinção entre os sistemas políticos americanos e europeus. A clivagem baseada na suposta inferioridade da natureza do Novo Mundo transformou-se na diferenciação entre a América e a Europa, sustentada na diferença de instituições políticas. Enfim, uma clivagem entre repúblicas e monarquias¹.

A definição de América foi reformulada e redirecionada politicamente. Thomas Jefferson criou, nos primeiros anos do século XIX, o conceito de Hemisfério Ocidental, baseado na peculiaridade dos “modos de vida” dos povos americanos que os distinguiam do resto do mundo. Também Bolívar e os demais próceres hispano-americanos insistiram no caráter especial – e superior – da condição de americano. A América republicana e revolucionária contrapôs-se, em termos que lhe eram favoráveis, à reacionária Europa da Santa Aliança. Pela primeira vez, a América foi definida a partir da visão de seus habitantes, ainda que a Europa continuasse sempre como referência.

1 O Brasil tinha uma posição peculiar nesse esquema. Ver SANTOS, 2004.

A identidade entre os países americanos, no entanto, desde o início viu-se abalada pela posição peculiar dos Estados Unidos. A ideia de excepcionalidade e superioridade das instituições estadunidenses esteve presente desde a fundação da república e traduziu-se em um forte sentimento de supremacia em relação a seus vizinhos ibero-americanos:

Nem com todos os tratados que possamos fazer, nem com todos os comissários que possamos mandar, nem com todo o dinheiro que lhes possamos emprestar, poderemos transformar os seus Pueyrredons e os seus Artigas em Adams ou Franklins, ou os seus Bolívars em Washingtons (EVERETT, 1821 *apud* WHITAKER, 1954, p. 32)².

A Doutrina Monroe pode ser interpretada como expressão desse sentimento de superioridade, pois, em 1823, os Estados Unidos não reuniam as condições objetivas para, efetivamente, proteger o continente americano de uma eventual agressão europeia. Recorde-se que fazia, então, pouco menos de uma década que tropas inglesas haviam ocupado a própria capital estadunidense.

De todo modo, fica claro que, desde o início, a definição de América permitiu muitas leituras. A América de Bolívar e dos integracionistas hispano-americanos não necessariamente incluía o Brasil ou os Estados Unidos. Estes assumiram o gentílico “americano” como expressão exclusiva de sua nacionalidade. O Brasil – única monarquia americana –, em um desafio à geografia, via-se como um país civilizado e, portanto, “europeu” em meio a seus turbulentos vizinhos americanos.

O crescente poder e o expansionismo estadunidense deram origem ao contraconceito de “América Latina”, esboçado ainda no século XIX. O panlatinismo, defendido pelo francês Michael

2 Tradução livre do autor. Todas as demais citações originalmente em língua estrangeira foram vertidas para o português.

Chevalier³, na década de 1830, buscava dar suporte ideológico para a restauração da preeminência da “raça” latina, sob a liderança da França. Chevalier, contudo, denominava América do Sul o que hoje entendemos como América Latina. Dois expatriados vivendo em Paris, o colombiano Torres Caicedo e o argentino Carlos Calvo⁴, reelaboraram essa formulação e propuseram a existência de uma América Latina, em contraposição à América Anglo-Saxã. A expressão “América Latina” apareceu impressa pela primeira vez, em 1856, no poema “As Duas Américas”, de Torres Caicedo. No entanto, durante o século XIX, o conceito de América Latina teve sua aplicação prática limitada à tentativa de Napoleão III de fundar uma monarquia mexicana⁵.

Por bastante tempo, portanto, continuou a prevalecer o uso da palavra “América”, sendo seus qualificativos secundários e pouco consensuais. Todavia, essa denominação permaneceu ambígua. América era, algumas vezes, sinônimo do conjunto do continente; em outras ocasiões, referia-se apenas às ex-colônias de Espanha e, até mesmo, apenas aos Estados Unidos. Para definir o que hoje conhecemos

3 Em *Lettres sur l'Amérique du Nord* (Paris, 1836), Chevalier disse: “Nossa civilização europeia tem uma dupla origem: dos romanos e dos povos germânicos. Abstraindo-se, por um instante, a Rússia (que é recém-chegada e que, no entanto, já se iguala aos mais poderosos dos antigos povos), subdivide-se em duas famílias, das quais cada uma se distingue por sua semelhança com uma das duas nações mães que concorreram para engendrar a uma e à outra. Assim, há a Europa Latina e a Europa Teutônica: a primeira compreende os povos do meio-dia; a segunda os povos continentais do norte e a Inglaterra. Esta é protestante, a outra é católica. Uma se serve de idiomas nos quais predomina o latim, a outra fala línguas germânicas. As duas raças, latina e germânica, se reproduziram no Novo Mundo. *América do Sul é como a Europa meridional, católica e latina*. A América do Norte pertence a uma população protestante e anglo-saxã”. (Grifo meu). Disponível em: <<https://archive.org/details/lettressurlameri01chev>>. Acesso em: 15 maio 2014.

4 ARDAO, 1980, p. 103-105; CHACON, 2003; BRUIT, 2003. “Desde o primeiro lustro da década de [18]50, relacionado com o apogeu da ideia de raças, fonte de novas ideias e novos conceitos, começa-se a opor à América de ‘raça saxã’ a América de ‘raça latina’”. Atualizava-se assim o dualismo de que havia falado Michel Chevalier em 1836, lentamente difundido inicialmente no pensamento francês. (...) José María Torres Caicedo publicou em setembro de 1856 seu poema ‘As Duas Américas’. Trazia por fim, pela primeira vez, a expressão ‘América Latina.’ (ARDAO, 1980, p. 103) No poema pode-se ler: “(...) Mais isolados se encontram, desunidos,/ Esses povos nascidos para aliar-se:/ A união é seu dever, sua lei amar-se:/Igual origem e missão têm;-/ A raça da América Latina,/ Em frente tem a raça saxã,/ Inimiga mortal que já ameaça/ Sua liberdade destruir (...)”. Torres Caicedo publicou, ainda, em 1861, panfleto intitulado “Bases para a Formação de uma Liga Latino-Americana”, que além da coordenação política, sugeria a constituição de “um *Zollverein* americano, mais liberal que o alemão”. Vale notar que América Latina de Caicedo não incluía o Brasil – por ser uma monarquia e pela continuidade da escravidão –, o que foi confirmado explicitamente em seu livro de 1865, *Unión Latinoamericana*. Calvo, por sua vez, publicou em 1864 uma extensa obra utilizando o termo América Latina já em seu título.

5 O primeiro uso “oficial” do termo “América Latina” foi a criação, em 1858, pelo Papa Pio IX, do *Collegio Pio Latino Americano Pontificio* – que havia sido proposto, dois anos antes, pelo chileno Jose Ignacio Victor Eyzaguirre.

como América do Sul, usava-se muitas vezes a expressão “América Meridional”. Para o que hoje entendemos por América Latina, “ainda em 1880 se insistia, contudo, em *América do Sul*” (CHACON, 2003, p. 104, grifo meu) – concepção que englobava todas as terras situadas ao sul do rio Grande, que separa o Texas do México. Em termos práticos, a diferenciação entre as expressões “América do Sul” e “América Latina” só se produziu após a Segunda Guerra Mundial. Assim, ainda em 1913, Woodrow Wilson resumiu sua política para os países da América Latina de modo muito direto: “Vou ensinar as *repúblicas sul-americanas* a eleger homens bons” (SMITH, 2001, p. 636, grifo meu).

A partir da década de 1880, os Estados Unidos iniciariam um esforço, ainda em curso, de integração dos mercados do continente. Naquele momento, a ofensiva diplomática estadunidense deu-se sob a égide do pan-americanismo – termo inventado em 1882⁶, em consonância com os movimentos pangermanista e pan-eslávico. Entretanto, por seu caráter unilateral e hegemônico, as ideias pan-americanas não prosperaram. Na Conferência de Washington de 1889/1890, a proposta de estabelecimento de uma união aduaneira americana acabou derrotada pela resistência capitaneada pela Delegação argentina. O apelo regionalista sintetizado no lema de Monroe – “A América para os americanos” – foi vencido pela formulação universalista de Roque Sáenz Peña – “A América para a humanidade”.

Em fins do século XIX, o debate sobre a identidade continental latino-americana (ou, mais exatamente, hispano-americana) adquiriu contornos mais definidos, dentro de um espectro que se situava entre as ideias de Domingo Sarmiento e de José Martí. Com base em suas experiências pessoais nos Estados Unidos, eles tentaram situar a América Latina no quadro das conquistas espirituais e materiais de seu século.

6 O termo aparece pela primeira vez na edição de 27 de junho de 1882 do jornal “New York Evening Post” (apud WHITAKER, 1954, p. 74, nota 15).

Sarmiento propôs uma visão que tinha como referencial o desenvolvimento e a civilização europeia e sua transposição nas Américas (que considerava mais perfeita nos Estados Unidos). Para ele, as sociedades latino-americanas deveriam “norte-americanizar-se” (WHITAKER, 1954, p. 72) e estreitar seus laços com os Estados Unidos. Tendo sido representante de seu país em Washington, Sarmiento entendia que este seria o caminho para a obtenção da ordem, da liberdade e do progresso que via na experiência estadunidense. Sarmiento não poderia ser mais claro em sua admiração pelos Estados Unidos:

Não detenhamos os Estados Unidos em sua marcha: isso é definitivamente o que alguns propõem. Alcancemos os Estados Unidos. Sejamos a América, como o mar é o oceano. Sejamos os Estados Unidos (SARMIENTO *apud* BRUIT, 2003).

Martí, por sua vez, defendia a necessidade de descobrir-se e aproveitar a cultura própria da América Latina – “nuestra América” – e diferenciar-se dos Estados Unidos.

Silva (1997) denominou essas duas visões ocidentalista e autonomista, respectivamente. Dentro do espaço criado por elas, ocorreram os grandes debates sobre a construção de uma identidade latino-americana a partir da própria América Latina.

A discussão sobre o caráter “ocidental” das sociedades latino-americanas é uma das grandes variáveis dessa discussão. De um modo geral, as propostas que buscavam um espaço de autonomia em relação às políticas estadunidenses tendiam a realçar as raízes culturais e mesmo raciais dos povos ameríndios, ou propor uma originalidade em relação ao Ocidente pela mestiçagem – que no limite teria gerado uma nova raça: a “raça cósmica”, na formulação de Vasconcelos, a raça sertaneja de Euclides da Cunha, etc.

Merquior (1993) rejeitou essa ideia, atribuindo-a uma reação quase irracional às dificuldades enfrentadas no processo de modernização das sociedades latino-americanas. Para ele:

O mito de uma América Latina não ocidental, em particular, parece mais obra de uma estratégia de rechaço alimentada pelo ressentimento. Rechaço de algo que nos esforçamos a obter e, contudo, sempre fracassamos em alcançar, a saber, um lugar e uma porção do mundo moderno, liberal e democrático. Em suma, um universo identificado com o Ocidente. Parece que perdemos o trem da história e, em consequência, reagimos desprezando a modernidade. Ame-a ou deixe-a (MERQUIOR, 1993, p. 109).

Em 1900, a ideia de América Latina recebeu uma nova conceituação com a publicação da primeira edição de *Ariel*, por José Enrique Rodó (1957). Nessa obra – com base nos personagens da peça “A Tempestade”, de Shakespeare – Rodó comparou a América Latina ao espiritual Ariel, em contraste com o selvagem Calibã, que representava o utilitarismo da sociedade industrial de fins do século XIX (e, por consequência, os Estados Unidos). Na sua opinião, se o século XIX havia sido o tempo da preponderância desse utilitarismo sem alma, o século que se inaugurava veria a vitória do espírito representado por Ariel. Começaria, assim, um período de glórias para a América Latina. É difícil exagerar a repercussão das formulações de Rodó – que se tornou uma referência inescapável nas discussões sobre história da cultura e das ideias nas Américas. Essa tese, a despeito de suas evidentes limitações, tem sido reelaborada e repetida recorrentemente⁷.

Em todo caso, só pode-se falar na consolidação do conceito de América Latina após a Segunda Guerra Mundial – em especial,

7 Veja-se, por exemplo, *O Espelho de Próspero*, do estadunidense Richard Morse: “Agora que o abismo entre as crenças herdadas e as circunstâncias percebidas cresce ameaçadoramente no mundo anglo-americano, a visão ‘barroca’ torna-se atrativa também ali, e é sintomático que a ficção ibero-americana esteja em moda. Num mundo em que a população deve chegar a seis ou sete bilhões de almas no ano 2000 e talvez o dobro em 2050, em que o nomadismo afeta tanto os deserdados como os executivos, em que o sonho da casa própria com jardim se desvanece, em que as elites têm de se proteger atrás de burocracias labirínticas contra as massas importunas, em que as ideologias racionalistas cedem ante os cultos mistagógicos, em que o impulso de curiosidade intelectual se debilita, em que os gigantescos Estados nacionais se tornam impotentes e erráticos por falta de fibra – num mundo assim, cabe pensar se alguma recompensa, ou até mesmo uma incerta ‘liderança’ mundial, não está reservada a um povo que conserve a capacidade de visualizar e refletir sobre sua própria condição, a um povo que, no espírito de Vitoria ou Suárez, consiga enxergar uma lei natural para o mundo em sua diversidade, ao invés de defender, no espírito de Hobbes e Locke, uma fórmula mecanicamente repetitiva de direitos naturais egocêntricos. Mas aqui falamos de décadas, talvez de séculos, não de anos” (MORSE, 1998, p. 163-164).

com a fundação da Cepal em 1948 (BRUIT, 2003). Como se verá, a ideia de América Latina, supostamente um conceito objetivo e livre de valor, apenas pôde consolidar-se na condição de contraposição à América Anglo-Saxônica, com as características (negativas) que esta lhe atribuía. Não era a América Latina do *Ariel*, mas – ao contrário – uma região, uma cultura e, mesmo, uma “raça” que eram definidas como negação das autopercebidas qualidades da sociedade e da cultura estadunidense.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o cenário internacional passou a ser ordenado em razão do conflito Leste-Oeste. A Guerra Fria criou dois campos antagônicos – liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética –, no tocante aos quais, não havia, em princípio, neutralidade possível. No continente americano, apenas Cuba situou-se na órbita soviética, transgressão que não foi mais permitida em nenhum outro caso (ainda que à custa de intervenções abertas ou veladas dos Estados Unidos). A revolução cubana aumentou a complexidade da definição de uma identidade latino-americana contraposta aos Estados Unidos. Ao conjugar as dimensões socialista e latino-americana, Cuba tornou-se a expressão mais acabada de uma identidade latino-americana autonomista, nas linhas defendidas por Martí. A interpretação autonomista da identidade latino-americana, vista a partir daí como essencialmente anti-imperialista, passou a ser considerada uma adesão, ainda que implícita, às correntes de esquerda do espectro político.

No contexto polarizado do conflito Leste-Oeste, os Estados Unidos tentaram realçar o caráter americano dos países do continente, que se traduziria na defesa de ideais comuns: o apoio, ainda que nominal, aos princípios democráticos; o livre mercado; e, especialmente, o anticomunismo. Depois da revolução cubana, a acessão a essa identidade americana foi exigida de forma ainda mais intensa. Como assinalou Fonseca Jr. (1998, p. 189-195), na ordem bipolar da Guerra Fria até mesmo o princípio básico da soberania dos Estados subordinava-se à lógica do conflito entre as duas superpotências:

O argumento é simples: seria possível superar a norma, a não intervenção, porque existe um valor maior (democracia-capitalismo ou socialismo-comunismo) que corresponde a uma lei superior e ao caminho ideal para garantir a paz entre as nações (democracias não guerreiam – o socialismo-comunismo leva à extinção do Estado e, portanto, da fonte última da guerra), a riqueza (o livre comércio traz riqueza para todos – o socialismo, pela via do planejamento, é o instrumento de criação da riqueza para todos) e, finalmente, a realização individual (livre manifestação e direitos humanos – a verdadeira liberdade só se alcança com o fim das instituições burguesas) etc. (FONSECA JR, 1998, p. 191).

As contradições do confronto ideológico entre Leste e Oeste abriram, no entanto, brechas para a tentativa de criação de uma contra-hegemonia em termos de legitimidade internacional. Apelou-se para a noção de superioridade moral dos países subdesenvolvidos – potenciais vítimas inocentes da corrida armamentista entre as superpotências –, pois “ao exercer o legítimo direito de defesa, as superpotências mundializam, mesmo para os não envolvidos no quadro das ameaças, o potencial da destruição absoluta” (FONSECA JR, 1998, p. 198).

No plano econômico, os países do Terceiro Mundo⁸ contestaram a legitimidade do sistema de Bretton Woods ao questionar a visão de que o subdesenvolvimento seria apenas uma etapa do processo de desenvolvimento e que os países pobres acabariam por repetir a trajetória dos ricos, se adotassem os valores e instituições “modernos”. Em contraposição, aplasmou-se a noção de subdesenvolvimento como uma condição distinta da experiência histórica dos países ricos, uma dinâmica gerada pelas peculiaridades do processo de acumulação capitalista, que diferenciava qualitativamente os países pobres das nações desenvolvidas. Essa peculiaridade compartilhada por

8 Expressão que assemelhou os países em desenvolvimento ao Terceiro Estado da França pré-revolucionária. Foi usada, pela primeira vez, pelo demógrafo francês Alfred Sauvy no artigo “*Trois Mondes, Une Planète*”, publicado no *L'Observateur* de 14 de agosto de 1952. Disponível em: <www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>. Acesso em: 10 maio 2014.

todos os países subdesenvolvidos criava uma identidade comum até então inexistente entre países de diferentes continentes e culturas. O confronto Leste-Oeste passou a ser acompanhado também pelas discussões entre o Sul e o Norte.

O debate acadêmico entre os teóricos da modernização e os dependentistas obteve ressonância nas discussões internacionais com a proposta de uma “nova ordem econômica internacional”, que buscava responder às expectativas econômicas dos países do Terceiro Mundo. A condição de produtores de matérias-primas distinguiu e unificava os países em desenvolvimento em torno de uma agenda comum que ganhou legitimidade pela força dos números da maioria terceiro-mundista nos organismos internacionais, produto direto da descolonização.

Em termos mais concretos, o movimento [terceiro-mundista] dará os fundamentos de instituições, como a Unctad (*United Nations Conference on Trade and Development*), e de correções a marcos legais, como na introdução do capítulo IV do Acordo Geral do Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*), e, sobretudo, de uma série de propostas que se resumem na ideia de uma “nova ordem econômica”. A diferença econômica se transfere para o plano diplomático, pelo conceito da não reciprocidade. Reconhecida a diferença, aceita-se que, ao negociarem, ricos e pobres não devem obter resultados equilibrados, uma distribuição igual de benefícios. Ao contrário, os pobres podem esperar mais, a reciprocidade não é obrigatória. O paradigma desse tipo de negociação é o Sistema Geral de Preferências (concessão por países desenvolvidos de vantagens tarifárias sem contrapartida) e, na área de financiamento, as janelas de crédito subsidiado nos organismos financeiros internacionais (FONSECA JR., 1998, p. 202).

Com uma agenda voltada para a questão do desenvolvimento, surgiu, ao fim da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, o Grupo dos 77 (G-77). Em 15 de junho de 1964, setenta e sete países em desenvolvimento assinaram

a “Declaração Conjunta dos 77”. Em 1967, realizou-se, na Argélia, a primeira reunião Ministerial dos 77, que adotou a Carta da Argélia. O G-77 institucionalizou-se nos diversos foros internacionais e viu o número de seus membros chegar a cento e trinta e cinco países.

No plano político, a simplicidade do desenho Leste-Oeste já havia sido quebrada, em abril de 1955, com a Conferência de Bandung e a criação do Movimento Não Alinhado. Apesar de ter sido concebido como uma “terceira via” entre os dois campos antagônicos, o agrupamento foi, em diversas ocasiões, acusado pelas potências ocidentais de contar com um velado viés pró-soviético. Na verdade, a posição privilegiada do Estado como promotor de políticas econômicas e sociais nos países em desenvolvimento criava uma situação em que o exercício da soberania dos Estados tinha como corolário a ideia de um caminho próprio no cenário internacional – distinto da ortodoxia liberal hegemônica nos países desenvolvidos do Ocidente; mas, sem subordinar-se às diretrizes da União Soviética. Esse movimento traduziu-se em “terceiras vias” propostas em muitos países, com diversas denominações: peronismo, nasserismo, castrismo, titoísmo, maoísmo, etc.

Na década de 1970, com a crise do petróleo e a ação concertada da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), o conflito Norte-Sul atingiu seu ápice. Paradoxalmente, o poder demonstrado pelos exportadores de petróleo serviu para desarticular o movimento terceiro-mundista. Ficou clara uma divisão real dos países do Sul: entre os que produziam petróleo – e obtinham resultados concretos com o aumento dos preços do produto – e os países importadores. O sucesso obtido com o combustível, ainda que momentâneo, não se repetiu em outros produtos de base, que viram suas organizações falharem; em alguns casos, de forma espetacular – como foi, por exemplo, a falência do Conselho Internacional do Estanho, em outubro de 1985. De modo geral, as tentativas de regulação da oferta e sustentação de preços ficaram muito aquém do esperado em produtos tão diversos

como café, bauxita, cobre, juta, açúcar, bananas, cacau, borracha, algodão, minério de ferro e outros.

O fracasso generalizado das tentativas de regulação dos mercados de produtos de base, o surto de crescimento de algumas economias em desenvolvimento (especialmente os “Tigres Asiáticos”) e o aparecimento, nos países desenvolvidos, de novas lideranças (Reagan, Thatcher, Kohl) que adotaram como plataforma política um liberalismo radical acabaram por sepultar o discurso terceiro-mundista que reivindicava uma nova ordem econômica. Já na década de 1980, diagnosticava-se a falência das propostas e do próprio conceito de Terceiro Mundo:

O Terceiro Mundo está desaparecendo. Não os países em si, ou seus habitantes, muito menos os pobres que tão poderosamente coloriram a definição original do conceito, mas o argumento. O terceiro-mundismo começou como uma crítica de um mundo desigual, um programa de desenvolvimento econômico e justiça, um tipo de reformismo internacional dedicado à criação de novas sociedades e de um novo mundo. Ele termina com seus principais protagonistas ou mortos, ou derrotados, ou satisfeitos em manter o poder em seus países ao invés de buscar a igualdade internacional. A retórica ainda permanece, agora inofensiva, como um enfeite para as choradeiras sobre preços de matérias-primas ou fluxos de capital (HARRIS, 1986, p. 200).

À crise do ideal terceiro-mundista, por razões distintas, seguiu-se o fim do conflito Leste-Oeste, com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética. A consolidação da hegemonia das políticas liberais nos países desenvolvidos traduziu-se em uma onda de privatizações, desregulamentação, reestruturação das relações trabalhistas e outras medidas que logo foram adotadas também em grande parte dos países em desenvolvimento. A própria noção de países em desenvolvimento (ou subdesenvolvidos) foi posta em questão e não mais nos termos dos teóricos da modernização – como uma fase do percurso histórico em direção às condições sociais e econômicas dos países ricos. Nessa nova leitura ideológica, a pobreza, de indivíduos

e nações, passou a derivar da aplicação imperfeita das regras do mercado – um “incômodo transitório” até que o pleno funcionamento dos mercados livres gerasse a superação dessa condição.

No plano diplomático, conforme assinalou Fonseca Jr. (1998, p. 212-213):

Do momento em que as leis do mercado adquirem hegemonia ideológica e passam a operar como referência doutrinária, a consequência para as negociações diplomáticas é a restauração do reino da reciprocidade (ou, mais precisamente, a diferença passa a ser um incômodo transitório enquanto, antes, era o fundamento para a construção de um mundo melhor). No mercado, especialmente no modelo ideal de livre concorrência, compradores e vendedores se “igualam”, compra quem tem recursos suficientes para obter determinado bem. As “diferenças” fundadas em circunstâncias econômicas são repelidas e um pobre não comprará mais barato porque é pobre. Este é o cerne ideológico da nova situação. É claro que, mesmo os mais doutrinários neoliberais, com exceção talvez de um Friedmann, admitem formas diversas de intervenção do Estado para atenuar desigualdades sociais. Porém, insista-se, ideologicamente, o mecanismo central de solução do problema da riqueza passa a ser o mercado e não mais o Estado. Com isso, o intervencionismo, no modelo terceiro-mundista, perde a referência de legitimidade que antes detinha.

O cenário internacional pós-Guerra Fria, portanto, tem como moldura ideológica concepções como as de Francis Fukuyama (1992) – que, em 1989, publicou na revista *National Interest* seu famoso artigo “The End of History”. A vitória do capitalismo e da democracia ocidentais teria criado um ambiente internacional homogêneo em que o livre funcionamento dos mercados regularia a economia e, no plano político, a democracia liberal teria passado à condição de modelo inescapável. Nesse contexto, os países em desenvolvimento passaram a ser avaliados pela dimensão e dinamismo de seus mercados: alguns emergentes, outros nem isso.

Nessas circunstâncias, o discurso terceiro-mundista perdeu consistência, pois tinha como base o reconhecimento da peculiaridade da condição de país ainda em desenvolvimento – o que na mesa de negociações, redundava na expectativa de um tratamento favorecido *vis-à-vis* os países desenvolvidos. Restabeleceu-se a convicção de que as negociações internacionais dão-se entre iguais, a despeito das imensas e óbvias disparidades de poder político e econômico entre os países. Pior ainda, de forma perversa, em muitos casos, constatou-se a inversão de papéis: em temas como subsídios à agricultura, protecionismo e outros, são os países pobres que reclamam um tratamento equânime, pois as diferenças de poder deformam os mercados em favor dos países ricos.

1.2 Os conceitos e sua história

As identidades, em qualquer nível, são contingentes e históricas – produzidas por um sistema de relações sociais e não de condições naturais (biológicas, geográficas ou de qualquer outra natureza). Emergem de um conjunto de semelhanças, oposições e diferenças presentes na sociedade. As identidades (sejam elas pessoais, de grupos ou de nações) são construídas dentro desse espaço de relações e diferenças, sendo sua definição o resultado de um jogo entre as distintas identidades que configuram um determinado sistema social. Seus conteúdos e suas funções sociais têm um caráter essencialmente histórico, o que nos remete à tarefa de estudá-las desde uma perspectiva mais abrangente.

O estudo da *história dos conceitos* está fortemente influenciado pelo trabalho de Reinhart Koselleck⁹, desenvolvido a partir de fins da década de mil novecentos e sessenta. Com base na análise

⁹ Reinhart Koselleck (GÖRLITZ, 1923) é considerado o principal nome da chamada escola da “história dos conceitos” *Begriffsgeschichte*, junto com Otto Brunner e Werner Conze. A partir das análises das alterações ocorridas no uso e significado dos conceitos, esta escola propõe-se a explicar mudanças históricas de larga duração – especificamente o período entre 1750 e 1850 (que, para Koselleck, marca a emergência da Modernidade).

das modificações nos usos e nos significados de determinados conceitos-chave (*Grundbegriff*), essa escola busca explicações para transformações históricas mais amplas. Propõe-se, portanto, uma história das ideias fundamentada no estudo dos conceitos mais relevantes no vocabulário político de uma determinada sociedade em um dado período.

Koselleck estabelece uma distinção entre a história das “ideias” ou “palavras” e história dos “conceitos”. Como nos mostra Palti, na concepção de Koselleck:

Entre ideias e história haveria apenas um vínculo externo. As ideias, tal como são entendidas tradicionalmente, são “eternas” por definição. Sua eventual aparição ou desaparecimento marca apenas uma circunstância externas a elas. Assim, a análise histórica das mesmas (na tradição da *Ideengeschichte*) só verifica sua presença ou não num contexto particular, mas não nos diz nada acerca de seu significado e das alterações elas produzem nesse contexto (o conteúdo semântico de uma expressão dada poderia ser estabelecido independentemente do contexto de sua enunciação). Quando um termo ou ideia recebe conotações particulares diversas converte-se no que Koselleck chama de “conceito” (*in* KOSELLECK, 2001, p. 15).

Para traçar a história de um conceito, Koselleck sugere dois métodos básicos: a semasiologia e a onomasiologia. O primeiro consiste na análise dos diversos sentidos dados a um mesmo termo ao longo do tempo. A onomasiologia busca identificar todos os termos ou nomes dados ao mesmo conceito em um período determinado. Em nossa exposição, os dois métodos serão utilizados. Como vimos, a expressão “América do Sul” já serviu para definir outros conteúdos distintos da realidade que ela traduz hoje. Por exemplo, serviu para definir o espaço geográfico do continente americano ao sul do rio Grande. Por sua vez, a região compreendida pelos países que hoje definimos como “sul-americanos”, pode ser vista de muitas formas: como parte da América Latina, como parte do Terceiro Mundo, etc.

O autor explica, ainda, que os “contraconceitos assimétricos” (KOSELLECK, 1985, p. 159-197) são aqueles conceitos definidos em oposição a uma autoimagem coletiva e usados para nomear o “outro” em relação a essa coletividade. As identidades, geradas e mantidas dentro de um espaço de relações e diferenças sociais, não são neutras. Algumas são “mais desiguais” do que outras e transformam-se em rótulos de conotações negativas que delimitam normas de comportamento e acesso a bens públicos. Nesse contexto, a construção de identidades revela-se também uma forma de controle. A manutenção da ordem social implicaria na definição de uma série de exclusões sancionadas pela norma e que reforçam a matriz social que as gerou.

Ademais, o componente de assimetria é dado pelo fato de certos conceitos serem construídos de modo a conferir a determinado grupo um caráter universal e, ao mesmo tempo, definir os demais pela negação dessa autoimagem. Para Koselleck, o “conceito não é apenas um sinal, mas também um fator, na construção de grupos políticos ou sociais” (KOSELLECK, 1985, p. 160). Ele exemplifica esse ponto com a construção do binômio conceitual heleno/bárbaro:

Os bárbaros não apenas eram formalmente os não gregos, ou estrangeiros; mas também, como estrangeiros, eram definidos negativamente. Eles eram covardes, pouco talentosos, glutões, brutos e assim por diante. [...] O nome de um povo – os helenos – tornou-se o contraconceito para todos os demais, que eram reunidos sob um nome coletivo que era simplesmente o contrário de heleno. A assimetria era, portanto, semanticamente baseada nesse contraste consciente de um nome específico com uma classificação genérica (KOSELLECK, 1985, p. 166).

Koselleck insiste, ainda, na íntima conexão entre a história dos conceitos e a história social. Os conceitos não estão dissociados dos processos históricos em que são produzidos e, portanto, não são autônomos às práticas sociais. Mas também, por outro lado, não podem ser entendidos como um simples epifenômeno da realidade

social. Ao contrário, estabelece-se entre os conceitos e as realidades sociais a eles associadas uma relação dialética, rica em interações e influências mútuas.

Também no plano internacional, verifica-se essa relação entre história social e história dos conceitos. Os conceitos aplicados aos diferentes grupos de países – muitas vezes também sob a forma de binômios assimétricos: ricos e pobres, capitalistas e comunistas, sociedades modernas e tradicionais, etc. – têm consequências práticas nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, a dinâmica do sistema internacional desempenha um papel decisivo na construção, propagação e legitimação desses mesmos conceitos.

Vale notar que a utilização de conceitos em um determinado contexto (por exemplo, o diplomático) apoia-se não só nas relações de poder real e ideológico nesse plano específico, mas também em sua validação em outros discursos relacionados, como o científico, o jornalístico, etc. Considerem-se, por exemplo, os estudos sobre o desenvolvimento no pós-guerra. A extraordinária expansão do poder e da influência dos Estados Unidos após a vitória aliada na Segunda Guerra criou, para o governo e empresas estadunidenses, uma imensa demanda por conhecimento sobre o cenário internacional. Pouco depois, o início da Guerra Fria criou o contexto político dessa tarefa. A resposta da academia estadunidense a esse desafio foi dada, nas décadas de 1950 e 1960, pela emergência da chamada Teoria da Modernização.

Há uma extensa bibliografia sobre o tema, cujo exame foge ao escopo deste trabalho; mas, pode-se afirmar que a teoria da modernização usa a cultura como eixo para as dicotomias temporais e socioeconômicas que servem de explicação para o processo de desenvolvimento. As sociedades “modernas” são contrapostas às “tradicionais”, sendo que as primeiras referem-se a uma formação histórica, cultural e socioeconômica bastante específica: o Ocidente industrializado. As sociedades tradicionais, por sua vez, não estão definidas historicamente – seja em termos culturais, seja em termos

socioeconômicos. São retratadas simplesmente como a negação das características (positivas) que são atribuídas às sociedades modernas. Estas seriam racionais, igualitárias, abertas à inovação, universalistas, etc. As sociedades tradicionais, por seu turno, seriam irracionais, desiguais, resistentes às mudanças, repletas de particularidades, etc. Trata-se, claramente, da oposição assimétrica das autopercebidas características do Ocidente desenvolvido. Como no par heleno/bárbaro, o tradicional é definido como o oposto da autodefinição de moderno.

Os defensores da modernização alimentavam a expectativa de que a disseminação dos valores e instituições modernos nas sociedades tradicionais serviria para transformá-las, repetindo a trajetória histórica dos países ricos. Esse processo, no entanto, não estaria isento de riscos. A destruição das estruturas e modos de vida tradicionais seria obstada pelos setores sociais reacionários nessas sociedades, ocasionando tensões que poderiam levar a conflitos sociais e revoluções, pondo em perigo a continuidade da modernização. Nesse estágio, a agitação comunista poderia levar esses países a perder a chance de modernizar-se e, ao contrário, acabariam por adotar o modelo soviético. O viés anticomunista da escola da modernização não poderia ficar mais claro do que no próprio título de uma de suas mais respeitadas obras, o livro de W. W. Rostow (1960), *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*.

As elites locais seriam o agente de transformação nas sociedades tradicionais. Uma proposição que se revelou problemática; pois, como principal beneficiária dos arranjos tradicionais, elas tenderiam também a ser resistentes à mudança. Em seu influente estudo sobre as elites na América Latina, Lipset (1967) mostrou-se pessimista quanto a possibilidades de avanços por causa da resistência das elites nas sociedades tradicionais às transformações necessárias para a continuidade do processo de modernização. Essa contradição, combinada com os rigores da Guerra Fria (especialmente após a revolução cubana), criou o espaço para um novo desdobramento

dos estudos sobre a modernização – que tem na obra *Political Order in Changing Societies*, de Samuel P. Huntington (1968), seu principal paradigma. O autor vê o processo de modernização como essencialmente perturbador do equilíbrio das sociedades tradicionais. Nesse caso, ao contrário do que teria acontecido no Ocidente industrializado, o desenvolvimento econômico geraria não instituições fortes e a consolidação da democracia, mas instabilidade política. As mudanças repentinas trazidas pela modernização – urbanização, redução do analfabetismo, difusão das comunicações, aumento da participação política, etc. – ocasionariam demandas acima da capacidade dos sistemas políticos desses países. O resultado não seria a modernização; mas, sim, conflitos políticos, greves generalizadas e processos revolucionários.

Para evitar esse resultado, Huntington propõe que a ênfase seja colocada na estabilidade política, como pré-requisito para a modernização e o desenvolvimento. Os únicos habilitados a comandar esse processo seriam os militares – institucionalmente coesos e propensos à modernização, inclusive pelos extensos contatos com suas contrapartes estadunidenses. Os países em desenvolvimento necessitariam da intervenção de suas forças armadas (em prejuízo da democracia) para que, paradoxalmente, pudessem prosseguir no processo de modernização, que culminaria em instituições modernas, desenvolvimento capitalista, participação política e na própria democracia. A alternativa seria a implantação de regimes comunistas – um resultado que explicitamente Huntington quer evitar.

Vale notar que, nesse esquema, existe a prevalência de um binômio: sistemas políticos efetivos/sistemas políticos disfuncionais. Para o autor, um sistema político efetivo seria caracterizado por:

[...] instituições políticas fortes, adaptáveis e coerentes: burocracias efetivas, partidos políticos bem organizados, um alto grau de participação popular nos assuntos públicos, um sistema efetivo de controle civil dos militares, extensa participação do governo na

economia e procedimentos razoavelmente eficientes para manejar as sucessões e controlar o conflito político (HUNTINGTON, 1968, p. 1).

A definição está construída de forma a abarcar não só os países desenvolvidos do Ocidente, mas também a União Soviética. O “outro” dessa definição são os países do Terceiro Mundo. O corolário seria que, caso os Estados Unidos não apoiassem a “estabilização política” dos países em desenvolvimento, a União Soviética o faria, em seus próprios termos.

Ainda que não se referisse especificamente à América Latina, a região foi um dos campos de estudo privilegiados para os estudiosos da modernização. Esse foco tornou-se mais evidente nos trabalhos que ressaltaram o suposto caráter corporativo das sociedades latino-americanas (e ibéricas). Nessa perspectiva, em contraste com os Estados Unidos, a herança da cultura ibérica na América Latina levaria a uma resistência patológica à mudança e à modernização. A cultura latino-americana – congelada em suas grandes linhas no universo mental do século XVI – não responderia aos desafios do mundo atual, resultando em comportamentos irracionais por parte das elites e das massas. O único agente possível de racionalidade e mudança, apoiado em valores estranhos a essa cultura, seria o Estado.

As sociedades latino-americanas (e ibéricas) seriam pré-capitalistas, autoritárias, tradicionais, elitistas, patrimoniais, estratificadas, católicas e, portanto, corporativistas. Novamente, a negação de autopercebidas características positivas da sociedade estadunidense. As nações latino-americanas foram caracterizadas como sociedades duais, claramente divididas em elites e massas, a primeira fortemente resistente a mudanças por medo de perder seus privilégios frente aos despossuídos que formam a maior parte da população. O autoritarismo, portanto, seria uma condição “natural” dessas sociedades. O esforço de entender a América Latina “em seus próprios termos” conduzia a conclusões tranquilizadoras quanto à necessidade dos Estados Unidos continuarem a sustentar regimes

autoritários na região, ainda que em clara contradição com os valores democráticos e direitos humanos.

1.3 América Latina como contraconceito assimétrico

Com as nuances de cada contexto específico, é importante ressaltar a consolidação, no pós-guerra, da ideia de América Latina como um contraconceito assimétrico à leitura que os estadunidenses fazem de sua própria sociedade. As características dessa América Latina como “outro” imaginado pelos Estados Unidos ficam claras no exame dos livros-textos sobre a região produzidos e consumidos nos meios universitários daquele país. O tema foi abordado por Feres Jr. (2003) em dissertação de doutoramento. O autor concluiu que:

[...] deve-se notar que esses livros apresentam a América Latina desde a perspectiva do interesse nacional americano. O estudante é ensinado que, para os americanos, a América Latina é uma fonte de lucros e matérias-primas, uma ameaça geopolítica e uma causa de problemas sociais domésticos (i.e. pela imigração massiva). Essa apresentação politicamente realista dos interesses americanos reduz os “latino-americanos” a objetos que devem ser estudados para poderem ser manejados eficazmente. Naturalmente, essa “versão” do interesse nacional americano, como qualquer outra, está fundada em preconceitos não apenas sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, mas também da própria política americana. Ainda que esses conceitos nunca sejam inteiramente explicitados nos livros-texto, pode-se encontrar pistas deles nas descrições da América Latina. As oposições assimétricas têm um efeito cognitivo que nem sempre é aparente. A repetida apresentação dos latino-americanos como povos não brancos, por exemplo, não apenas induz os estudantes a associar a América Latina com conteúdos racistas abundantes na linguagem diária. Ela também sugere, por oposição, que os americanos são brancos. Essa é provavelmente a mais importante característica das oposições assimétricas: a construção do “outro” apenas pode ser feita

simultaneamente com a composição do “ser”. Ao afirmar que o “outro” latino-americano é historicamente incapacitado, o “ser” afirma-se, por oposição, plenamente histórico. Do mesmo modo, a condenação da depravação moral católica é feita da perspectiva do rigor e austeridade protestante. Em resumo, esse estudo da América Latina produz um “ser” branco, anglo-saxônico e protestante. O fato de que nem todos os estudantes sejam brancos, anglo-saxões e protestantes não é obstáculo para a absorção de modos de pensar adequados aos supostos interesses dessa condição (FERES JR., 2003, p. 353).

Os contornos da ideia de América Latina engendrada e propagada nos diferentes discursos – acadêmico, mediático, “hollywoodiano”, etc. – produzidos nos Estados Unidos têm importantes consequências também no plano diplomático. Às vésperas da Segunda Guerra, por exemplo, foi conduzida uma ofensiva de propaganda estadunidense na América Latina, inclusive no plano da indústria cinematográfica. Essa iniciativa revelou-se de forma marcante no longa-metragem animado “*The Three Caballeros*” (1944) – que mostrava, simbolicamente, a amizade, as afinidades e a cooperação entre os Estados Unidos (Donald), México (Panchito) e Brasil (Zé Carioca). Esse é um exemplo já clássico da clara utilização da indústria cultural estadunidense para apoiar objetivos de política externa.

No contexto da Guerra Fria, realçou-se o caráter ocidental dos países latino-americanos. Construiu-se uma noção de América (como continente) que, pela adesão aos ideais de democracia e defesa do livre mercado, seria naturalmente refratária ao comunismo. Cuba foi suspensa do sistema interamericano nessas bases, pois como país socialista não poderia ser ao mesmo tempo americano. Recorde-se que a construção de identidades é também uma forma de controle.

A vertente ocidental da identidade latino-americana não é, no entanto, consensual. A região já foi, por exemplo, conceituada como um “Extremo Ocidente” (ROUQUIÉ, 1987), outras vezes reduzida a uma espécie de “subcivilização” autônoma, embora associada ao Ocidente (HUNTINGTON, 1997). Vista pela perspectiva do Ocidente

desenvolvido e, especialmente, a partir dos Estados Unidos, muitas vezes nega-se o caráter ocidental da América Latina em razão de uma noção de inferioridade intrínseca da região. Em contraste, na visão autonomista extremada, construída na própria América Latina, o continente revela-se como algo claramente distinto e, portanto, igualmente “não ocidental”, mas qualitativamente superior ao Ocidente. Ao menos em valores morais.

A crescente importância das comunidades latino-americanas na composição social dos Estados Unidos trouxe um elemento novo para a dialética da construção da identidade estadunidense pela oposição ao “outro”. Fiel ao seu compasso intelectual, Huntington foi um dos porta-vozes desse desconforto. Em artigo publicado na revista *Foreign Policy*, de março/abril de 2004, ele denunciou a imigração latino-americana (especialmente a mexicana), como o perigo que poderia levar ao “fim da América”.

Após uma resenha extremamente idealizada da fundação de uma sociedade estadunidense essencialmente branca, protestante e britânica, ele explicou que a assimilação de um grande e variado contingente migratório desde fins do século XIX excluiu o caráter racial da identidade dos Estados Unidos que seria, hoje, definida apenas em termos de cultura e religião. Essa pequena digressão (ademais de politicamente correta) mostra-se um louvável, ainda que interesseiro, esforço de incluir os afrodescendentes em sua definição de estadunidense, pois o “outro” no caso é de origem latino-americana. O argumento prosseguiria até encontrar seu alvo:

A maioria dos americanos vê a religião como o elemento crucial de sua identidade nacional. Esse credo, no entanto, foi um produto da cultura distintamente anglo-protestante dos primeiros colonos. Os elementos-chave dessa cultura são: a língua inglesa; o cristianismo; o fervor religioso; os conceitos ingleses de primado da lei, inclusive a responsabilidade dos governantes e os direitos individuais; os valores do cisma protestante (como o individualismo e da ética de trabalho); e a crença de que todos os seres humanos têm a habilidade e o dever de

construir o paraíso terrestre, uma “cidade na colina” (HUNTINGTON, 2004, p. 32).

Para ele, a escala da imigração mexicana – agravada pela contiguidade dos dois países e pela alta concentração dos imigrantes em áreas específicas – poderia até mesmo alimentar a ideia de reincorporação ao México dos territórios conquistados nas guerras de 1835-1836 e 1846-1848. A incapacidade dos recém-chegados de assimilar a cultura americana (inclusive a língua inglesa) estaria criando dois universos irreconciliáveis, uma nação bilíngue e bicultural como o Canadá ou a Bélgica. Segundo o autor, isso seria “o fim da América que nós conhecemos há mais de trezentos anos” (HUNTINGTON, 2004, p. 45). A incompatibilidade entre a concepção de América (de Estados Unidos, na realidade) de Huntington e o “outro” latino-americano é tão completa que ele conclui seu artigo negando a possibilidade de um “*Americano*” *dream*. Em sua opinião, “existe apenas o *American dream* criado por uma sociedade anglo-protestante. Os mexicano-americanos apenas poderão partilhar desse sonho e dessa sociedade se eles sonharem em inglês” (HUNTINGTON, 2004, p. 45).

De fato, a temida (por Huntington) incorporação deste “outro” latino-americano trará importantes modificações na identidade estadunidense. Esse processo, no entanto, não tem nada de inédito ou de alarmante – basta lembrar a muito mais difícil e conflituosa (e ainda hoje problemática) incorporação das populações negras nessa identidade. O debate sobre a suposta impossibilidade de incorporar pessoas de origem latina à identidade estadunidense não é nem ao menos novo. Seu início data das discussões ocorridas no Congresso dos Estados Unidos, no contexto da independência do Texas e das guerras contra o México, sobre a conveniência e a forma de incorporação dos territórios (e das populações) que até então estavam sob soberania mexicana.

A argumentação do Deputado por Nova York Washington Hunt, em discurso proferido em 1847, por exemplo, é bastante clara. Ao se opor à incorporação desses territórios à União, ele advertiu:

[...] considerem o caráter da população que viria com esses territórios para nossa Confederação. Nós teríamos que nos preparar para receber uma massa incongruente de espanhóis, índios e mestiços mexicanos – uma miscelânea de raças misturadas, que não saberiam nem apreciar nem administrar nossas instituições livres. Homens de sangue e língua diferente, que não poderiam juntar-se com nosso povo em pé de igualdade social ou política (*apud* FERES JR., 2003, p. 78).

Se a América Latina é, em algumas dimensões (naturalmente, há muitas outras, em que a alteridade está marcada por outros elementos), o “outro” da identidade estadunidense, o inverso é muito mais poderoso. Desde os movimentos de independência, as identidades latino-americanas definiram-se, em grande medida, tendo os Estados Unidos como referência. Não é por outra razão que, por exemplo, a ideia de uma área de livre comércio com a União Europeia gera muito menos comoção popular (seja contra ou a favor) do que a proposta de uma integração comercial com os Estados Unidos. Neste último caso, fica implícito que se estariam alterando os fundamentos da identidade internacional dos países latino-americanos. Uma das alternativas possíveis para as identidades nacionais da região passa justamente pela ênfase em uma identidade americana fortemente subordinada a uma noção de América (como continente) construída pelos Estados Unidos, tendo em vista, em primeiro lugar, seus interesses nacionais.

O caso mexicano é emblemático. A entrada do país no Nafta revolucionou sua identidade ao colocar em pé de igualdade as vertentes norte-americana e latino-americana de sua identidade. Nesse sentido, pode-se dizer que o México transitou de uma autodefinição como país latino-americano para uma condição em que é concomitantemente latino e “americano” – isto é, aceitou com naturalidade sua incorporação à órbita estadunidense e seu descolamento da América Latina. De modo consistente com essa transformação, o México repudiou sua tradicional identidade terceiro-mundista ao ingressar na OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e, por consequência, abandonar o G-77.

Vale notar que essa adesão à identidade “americana” oferecida pelo Nafta reveste-se de contornos altamente assimétricos. Do ponto de vista estadunidense, a incorporação do México ao Nafta não se traduz na busca de uma identidade comum (sentimento bem ilustrado por Huntington). A única possibilidade de criação de uma identidade menos assimétrica, nessa visão, seria a aceitação completa e irrestrita das instituições e cultura estadunidenses pelo México – ou seja, também no plano das nações, o “*Americano*” *dream* estaria fora de alcance e a redenção da assimetria só seria possível pela aceitação do *American dream* (sonhado em inglês obviamente).

Com a proposta da Alca, no entanto, esse dilema entre a afirmação de uma identidade latino-americana e a busca de uma identidade “americana”, reelaborada nessas novas bases dadas pelo modelo do Nafta, estendeu-se ao resto do continente. Ao mesmo tempo, o caminho seguido pelo México contribuiu para erodir a utilidade do conceito de América Latina. Assim, as discussões a respeito da Alca e os debates em torno das identidades dos países do continente passaram, em alguma medida, a se confundir.

Com o rompimento da consistência interna da noção de “América Latina” em contraposição aos Estados Unidos, a resistência ao projeto de imposição de uma identidade americana subordinada aos Estados Unidos passou a buscar novos referenciais. Nesse contexto específico, o binômio América Latina/Estados Unidos não podia ser utilizado – na medida em que uma porção (extremamente significativa, aliás) da América Latina já não se alinhava a teses que contrariem o projeto estadunidense.

Há, com certeza, muitas dimensões no processo de construção e afirmação das identidades dos países do continente americano. Ao longo das histórias nacionais, essas identidades foram elaboradas com diferentes ênfases em linhas que marcam binômios como: rico e pobre, república e monarquia, cristão e leigo, ocidental e indígena, capitalista e socialista, subdesenvolvido e desenvolvido, etc. Na verdade, no decorrer da história de cada um desses países, o ponto

em que se situaram suas identidades no espaço formado por essas (e outras) dimensões variou em função das contingências dadas por seus processos históricos internos e pela própria evolução do sistema internacional.

Ainda que todas essas variáveis tenham influência (maior ou menor em cada momento), a descrição das identidades dos países do continente não pode ser entendida sem uma referência ao grau, à forma e aos conteúdos com que cada um desses países se define, e é visto pelos demais, como americano. Tome-se o caso extremo: os Estados Unidos definem-se como americanos ao ponto de a linguagem corrente admitir que americanos são os cidadãos ou as coisas pertencentes aos Estados Unidos. Essa indefinição semântica não se explica somente pela maior riqueza e poder de difusão cultural dos Estados Unidos, mas tem suas raízes no próprio processo de consolidação das distintas nacionalidades no continente (SANTOS, 2004, p. 65-68).

Não por acaso a concepção de América do Sul foi resgatada e tornou-se central para a diplomacia brasileira no contexto dado pela proposta de estabelecimento de uma área de livre comércio no continente, combinada com a adesão mexicana às diretrizes econômico-comerciais estadunidenses – consagrada por seu ingresso no Nafta. Para entender-se o uso do conceito de América do Sul no discurso diplomático brasileiro é necessário ter em mente o papel central representado pelas diferentes possibilidades de variação da vertente americana de nossa identidade internacional. Ao longo de nossa história diplomática, a referência a nossa condição de nação americana e suas variações (latino-americana, sul-americana) sempre foi um dos elementos centrais da identidade internacional do país.



Capítulo 2

Identidades Cambiantes: uma revisão histórica

A identidade internacional do Brasil tem sido formulada, desde o início da vida, independente do país, tendo como uma de suas referências fundamentais a ideia de América. Curiosamente, durante o Império, a construção da identidade nacional brasileira fez-se, justamente, em oposição ao conceito de América que estava sendo propagado pelas repúblicas vizinhas. A independência das Treze Colônias, em 1776 – logo seguida por movimentos separatistas nas antigas colônias americanas da Espanha –, marcou uma importante ruptura com o universo ideológico do Antigo Regime. As novas repúblicas foram criadas sob o signo da contestação da ordem dinástica e das hierarquias do Antigo Regime, e fundadas nas ideias de cidadania e de participação popular.

Na elaboração de suas identidades próprias, os novos países americanos conceberam uma nova ideia de América: um continente distinto e superior à Europa, graças à diferença de instituições políticas. Thomas Jefferson, em suas cartas de 1808, 1809 e 1811, desenvolveu o conceito de Hemisfério Ocidental, argumentando que a unidade dos povos americanos decorria da similaridade de seus “modos de vida” – que os diferenciavam da Europa. Esse caráter “americano”, como símbolo do rompimento com a situação colonial e

com o imaginário do Antigo Regime, foi explorado por todos os novos países independentes, com exceção do Brasil.

2.1 O Império brasileiro e o “outro” hispano-americano

O Brasil, ao conservar o princípio dinástico como fonte de legitimação, diferenciou-se decisivamente de seus vizinhos americanos, que passaram a representar para o Império o “outro” irreconciliável. Na metafórica ruptura entre a América e a Europa, o Brasil colocou-se ideologicamente ao lado das potências europeias. A chave para permitir essa operação ideológica foi a definição de “civilização”. Durante o Império, o Brasil formou sua autoimagem a partir da suposta superioridade – em termos de civilização – que seu regime político representaria ao aproximá-lo das monarquias europeias. Ainda que atrasado, escravista e distante, essa “monarquia tropical” sentia-se acima de seus vizinhos, que entendia anárquicos e selvagens (SANTOS, 2004).

Essa percepção refletiu-se no discurso diplomático. Nos Relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, durante todo o Império, está sempre presente a dicotomia entre as relações com os países da Europa e com os demais países americanos. São constantes as referências, por exemplo, às “potências da América e da Europa” (RSNE, 1832, p. 11.p. 21, 1833, p. 12, 1834, p. 16), aos “governos da Europa e América” (RSNE, 1835, p. 5, 1845, p. 8), aos “Estados da Europa e América” (RSNE, 1837, p. 4), às “nações da Europa e da América” (RSNE, 1855, p. 4) e às “legações brasileiras na Europa e na América” (RSNE, 1870, p. 28). No entanto, havia pouca identificação com as repúblicas vizinhas. A exceção que confirma essa norma encontra-se na declaração de princípio americanista registrada na apresentação do Relatório da Secretaria de Negócios Estrangeiros de 1830, por seu novo titular Francisco Carneiro de Campos em 22 de abril de 1831:

Estou convencido, de acordo com o voto da Assembleia Geral, que, conquanto nós tenhamos tido até agora, e talvez por muito tempo ainda devamos continuar a ter, as maiores relações com o antigo mundo, convém todavia principiar desde já a estabelecer e apertar com preferência os vínculos, que no porvir devem ligar muito estreitamente o sistema político das associações do hemisfério americano (RSNE, 1830, p. 2).

O ímpeto americanista de Carneiro de Campos, entretanto, explica-se pela circunstância da abdicação de D. Pedro I e do início das Regências, menos de um mês antes dessa apresentação ao Congresso. O desgaste provocado pelo sistema de tratados com os países europeus desde a Independência tinha atingido então seu ápice e a lógica do momento parecia indicar uma reorientação da política brasileira em direção aos países americanos (SANTOS, 2004, p. 70-74). Mas, logo dissipou-se esse entusiasmo e, já no Relatório do ano seguinte, o mesmo Carneiro de Campos foi bastante mais contido:

O governo imperial não pode deixar de simpatizar com a grande concepção americana, de que já tive a honra de comunicar o presentimento no meu primeiro relatório, e faz votos sinceros, para que, passando ela de um belo ideal, as circunstâncias se proporcionem quanto antes a seu feliz complemento: entretanto protesta desde já, que, dada a ocasião, ele unirá seus esforços para tudo quanto, salvas as instituições e interesses nacionais, possa concorrer para fundar a grandeza e glória do nome americano (RSNE, 1831, p. 5-6).

As relações com os países europeus continuaram a ser privilegiadas e – com exceção da busca dos interesses estratégicos brasileiros no Prata e das questões de limites e navegação fluvial – pouco se pôde avançar nas relações com os países vizinhos. A ênfase nas relações com a Europa pode ser depreendida até mesmo na organização interna da Secretaria de Estado.

Pelo regulamento de 26 de fevereiro desse ano [1842] foi a Secretaria dividida em quatro seções, pertencendo à primeira todos os negócios

tratados pelas legações imperiais em Londres e Paris, inglesa e francesa nesta corte, e pelos respectivos consulados, quer brasileiros naqueles países, quer franceses e ingleses nesta corte e nas províncias do império; à segunda, todos os negócios tratados pelas legações e consulados brasileiros, quer brasileiros nos diferentes pontos da Europa, quer europeus no Brasil; à terceira, os negócios tratados pelas legações e consulados brasileiros na América e americanos no Brasil; e à quarta a correspondência sobre objetos de contabilidade (RSNE, 1847, p. 3).

Pelo mesmo regulamento, o serviço na Legação de Londres dava aos diplomatas que lá servissem direito de preferência na promoção. As tentativas para reformar essa estrutura datam de 1847, com a proposta de criação de uma única seção político-comercial para a Europa como um todo, equiparando-a à América (que contaria com outra seção). Essa paridade, no entanto, só chegaria após a queda da monarquia.

O tom derogatório e o sentido de superioridade em relação aos vizinhos republicanos era, naturalmente, bastante matizado nos Relatórios (que eram apresentados publicamente ao Congresso), mas ainda assim pode ser percebido nas entrelinhas. No Relatório de 1842 (p. 6), por exemplo, pode-se ler:

Continuam desgraçadamente as dissensões que dilaceram alguns dos Estados americanos, sem que esteja no poder do governo imperial o fazer cessar esse flagelo, nem contribuir para que à sombra da paz esses povos conterrâneos e vizinhos desfrutem as imensas vantagens, que lhes oferece o solo em que habitam. O governo de S.M.I. tem feito até agora guardar a mais estrita neutralidade em todas essas dissensões intestinas. Sendo porém necessário o manter, e (se for possível) ampliar as relações de amizade e comércio com os diferentes Estado da América, tem o mesmo governo conservado agentes diplomáticos em quase todos esses Estados.

Nesses Relatórios, trata-se a América como uma única entidade. São esparsas e pouco consistentes as eventuais referências às partes que

compõem o continente. De forma vaga, por exemplo, no Relatório de 1840 (p. 9), faz-se menção ao desejo de alguns dos Estados da “América Meridional” de convocar um Congresso Americano. Foi também nesse contexto de discussão sobre a possibilidade de constituição de uma Assembleia dos países americanos que a expressão “América do Sul” apareceu pela primeira vez nos Relatórios da Secretaria dos Negócios Estrangeiros. No volume referente a 1844 (p. 15), pode-se ler:

Não se tendo realizado em Tacubaya a reunião do Congresso Americano no ano de 1830, nomeou o governo mexicano ao seu Ministro dos Negócios Estrangeiros D. João Cañedo, por seu Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário junto de todos os governos da *América do Sul*, para convidá-los a realizarem a dita reunião (grifo meu).

Na verdade, o conceito de América do Sul definido pela área de atuação da missão de Cañedo não corresponde ao que hoje representa a expressão. Para convocar o pretendido Congresso, o Ministro das Relações Exteriores do México, Lucas Alemán, enviou duas missões diplomáticas: “uma à América Central e Colômbia e outra às repúblicas sul-americanas e ao Império do Brasil” (ZORAIDA; VÁZQUEZ, 2003, p. 505). Nessa interpretação, a Colômbia não faria parte da América do Sul.

A utilização da expressão “América do Sul” só voltaria a repetir-se no Relatório de 1855 e, também dessa vez, como atributo criado por outro país. No caso, referiu-se a um aviso expedido aos agentes dos Estados Unidos na América do Sul (p. 21-22). Provavelmente, tampouco nesse segundo exemplo o conceito abrangia os países que hoje consideramos sul-americanos –, pois até as primeiras décadas do século XX, o uso dessa expressão nos Estados Unidos servia para caracterizar os países que estavam ao sul do rio Grande e, portanto, englobava os países centro-americanos, os caribenhos e o México.

Nos Relatórios do período imperial, a expressão “América do Sul” foi usada pela terceira e última vez no volume de 1888 (p. 5), com referência ao convite formulado pelo governo uruguaio para um

“Congresso dos Estados da América do Sul”. Dessa feita, pelo prisma de hoje, o título estaria mais ajustado, pois a esse congresso assistiram a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. No entanto, ao aludir aos resultados do Congresso, o Relatório de 1890 (p. 23) indica que a adesão ao acordo resultante do encontro era recomendada aos governos das nações latino-americanas – expressão que figurou pela primeira vez nos Relatórios do então renomeado Ministério das Relações Exteriores.

De fato, a partir da década de 1880, ganharam curso outras expressões forjadas em torno da ideia de América. A mais importante seria a noção de pan-americanismo, criada em 1882. Dessa data em diante, ficou patente a liderança estadunidense nas iniciativas de integração continental, que adquiriram novos contornos e novos conteúdos. Em resposta, Rodó, Martí e outros intelectuais latino-americanos, começaram a estabelecer a convicção de que os Estados Unidos e seus vizinhos ao sul possuíam características que os diferenciavam irreconciliavelmente, e que os países de origem latina desfrutariam de uma espécie de superioridade (pelo menos em termos morais ou espirituais) em relação a seu vizinho anglo-saxão.

O distanciamento do Império brasileiro da concepção de América não escapou à análise dos seus contemporâneos. Em uma das primeiras manifestações consequentes do americanismo brasileiro, o Manifesto Republicano de 1870 deixou bem evidente a contradição entre a monarquia e a adesão à ideia de América:

Somos da América e queremos ser americanos.

A nossa forma de governo é, em sua essência e em sua prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos.

A permanência dessa forma tem de ser forçosamente, além de origem de opressão no interior, a fonte perpétua da hostilidade e das guerras com os povos que nos rodeiam.

Perante a Europa passamos por ser uma democracia monárquica que não inspira simpatia nem provoca adesão. Perante a América

passamos por ser uma democracia monarquizada, aonde o instinto e a força do povo não podem preponderar ante o arbítrio e a onipotência do soberano.

Em tais condições pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio da América, mas no seio do mundo.

2.2 A República e a opção pelo americanismo

A Proclamação da República representou a reversão imediata do distanciamento em relação ao americanismo. A Delegação brasileira à Conferência de Washington de 1889/1890 teve sua chefia mudada e recebeu a orientação de reinterpretar suas instruções originais, preparadas pela diplomacia imperial, a partir de um “espírito americano”. A conferência não atingiu seus principais objetivos, mas o esforço de reforçar os laços com os Estados Unidos seguiu na pauta da diplomacia de Deodoro e Floriano Peixoto. Após tentar, sem sucesso, negociar uma “aliança ofensiva e defensiva” com os Estados Unidos, o Brasil acabou por contentar-se com um acordo comercial, firmado em janeiro de 1891.

Com a República, o discurso da Chancelaria brasileira passou, ainda que timidamente, a incorporar as expressões como “América Latina”, “América do Norte”, “América Central” e “América do Sul”. Merece destaque a longa dissertação do Chanceler Carlos Augusto de Carvalho sobre a necessidade de estreitamento dos laços entre os países sul-americanos contida no Relatório de 1895, apresentado em 30 de abril de 1896:

Apertar os laços de simpatia que devem existir entre as *repúblicas sul-americanas*, fixando reciprocamente em suas relações os sentimentos de justiça, de lealdade, de confiança; procurar harmonizar todos os interesses legítimos, estabelecidas as bases para o maior efeito útil da divisão de trabalho; não perturbar a solução das questões de ordem externa ou interna em que qualquer delas esteja empenhada,

é preferível a uma política de suposta ou possível aliança, mútua assistência ou pretensiosa proteção que, contrariando as leis naturais de expansão dos povos, criaria situações artificiais, efêmeras e portanto aventureiras, senão de real perigo.

Se qualquer das *repúblicas sul-americanas* pretende a supremacia ou a hegemonia nesta parte do novo continente, é esse um nobre estímulo para que se avigorem os esforços no sentido de encontrar o meio eficaz e permanente de disputá-la. [...]

Por outro lado a livre navegação da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão, sua possível ligação com o Atlântico, desvanecendo preconceitos políticos, habilitaria a República Oriental do Uruguai a desempenhar sua função internacional na *América do Sul*, adquirindo, por ato de sua plena soberania, absoluta tranquilidade externa para desenvolver seus elementos de prosperidade, estando, como está, admiravelmente colocada no estuário do Prata para servir de traço de união e amizade entre o Brasil e a República Argentina. [...]

Não é, pois, uma política de isolamento e de egoísmo, mas de razoável e justa abstenção em assuntos em que o Brasil não é parte e que desejaria ver para sempre resolvidos de modo a consolidar energias, afeições e interesses comuns. Em vez de uma liga dos neutros, uma Liga de paz e de justiça.

Sem pretender um quinhão de responsabilidade nas situações internacionais que a política vigorosa dos Estados Unidos da América sabe criar e defender, o Brasil não desconhece nem se pode subtrair à influência que ela exerce nos destinos da *América do Sul* (RMRE, 1895, p. 3-5, grifos meus).

A virada do século XIX para o século XX representou um período de grande tensão nas relações internacionais do sul do continente americano. O Chile, vitorioso na Guerra do Pacífico, mantinha viva sua disputa com o Peru e a Bolívia pela posse dos territórios de Tacna e Arica. A expansão do poder chileno no Pacífico sul criou ansiedades inclusive fora da região e chegou-se à iminência de um conflito armado

com os Estados Unidos por ocasião do incidente com marinheiros do navio estadunidense USS Baltimore em 1891. Do outro lado da cordilheira, as relações chileno-argentina também viveram momentos de discórdia e ameaças militares, que só foram suavizadas com os Pactos de Mayo de 1902.

Um novo contexto para as disputas regionais foi dado pela emergência de um novo ator na arena política sul-americana. A tradicional hegemonia britânica na América do Sul começou a ser claramente substituída pelo poderio estadunidense, que se afirmou agressivamente em uma série de intervenções na América Central e no Caribe. Essa política foi externada com toda clareza, em 1904, pelo Presidente Theodore Roosevelt em seu corolário à Doutrina Monroe, que reservava exclusivamente aos Estados Unidos o direito de intervenção nos demais países do hemisfério para exercer “o poder de polícia internacional”.

Do ponto de vista político, o divisor de águas para a substituição da hegemonia inglesa pela estadunidense na América do Sul pode ser estabelecido na intervenção dos Estados Unidos na questão de fronteira entre a Venezuela e a então Guiana inglesa em 1895. Na ocasião, o Secretário de Estado Richard Olney advertiu seu correspondente inglês, Lord Salisbury: “Os Estados Unidos são praticamente soberanos neste continente” (GREEN, 1971, p. 5). Na prática, formaram-se, no continente americano, dois subsistemas – ambos dependentes dos Estados Unidos. Em torno do Caribe, transformado em um “Lago Americano”, inclusive ao norte da América do Sul, os Estados Unidos exerciam um poder imperial. Ao sul do continente, criou-se outro subsistema – também dependente dos Estados Unidos, ainda que em menor medida – ligado ideologicamente ao primeiro subsistema por meio do pan-americanismo. Para Conduru (1998, p. 63), esse segundo conjunto constituía o “subsistema sul-americano, no qual Brasil, Argentina e Chile se distinguiam pelo poderio militar e econômico e onde as disputas de fronteira favoreciam a formação de alianças ou esboços de alianças na região”.

As Conferências pan-americanas exerciam um importante papel na articulação desses dois subsistemas – como veículo para a legitimação da influência dos Estados Unidos, por meio do princípio da “solidariedade hemisférica”. Assim, as Conferências Internacionais Americanas foram retomadas com encontros no México (1902), Rio de Janeiro (1906) e Buenos Aires (1910).

Como registrou Conduru (1998, p. 63):

O processo de unificação desses dois subsistemas regionais teve como ideologia legitimadora o “movimento” pan-americanista. Por meio de um discurso que forjava uma suposta identidade, a ideologia do pan-americanismo viria a funcionar como justificativa moral para uma relação, posteriormente rotulada de neocolonial, onde os EUA desempenhariam uma “missão civilizadora”. Ao pretender construir uma identidade própria para um continente dividido e heterogêneo, o discurso americanista assentava-se sobre dois mitos: de um lado, o mito da unidade geográfica das Américas, que formaria um hemisfério isolado e, portanto, imune aos problemas do resto do mundo; de outro, o mito da afinidade política, expresso na generalização de regimes republicanos, que se diferenciariam da tradição monárquica do Velho mundo.

A diplomacia brasileira dos primeiros vinte e cinco anos da República atuou, portanto, tendo em conta primordialmente esses dois cenários: um sistema americano, comandado pelos Estados Unidos; e um subsistema sul-americano, no qual o Brasil (junto com a Argentina e o Chile) dispunha de uma autonomia relativa. Vale notar que esse subsistema sul-americano não englobaria, na prática, o que hoje entendemos por América do Sul. A questão dos limites da Venezuela com a Guiana inglesa, a secessão do Panamá (que Roosevelt resumiu com a frase: “Eu tomei o Panamá”) e todas as outras questões dos países situados ao norte da América do Sul eram tratadas como questões da área de influência abertamente imperial dos Estados Unidos. Nesse contexto, a “América do Sul” do discurso diplomático brasileiro desse período seria mais bem caracterizada como o “sul da América”.

2.3 O Barão, o ABC e a América do Sul

Essa concepção de América do Sul – abrangendo basicamente o Cone Sul – mostrava-se absolutamente coerente com a principal iniciativa da diplomacia brasileira para a região nesse período: o Tratado do ABC, entre o Brasil, Argentina e Chile. As diligências do Barão do Rio Branco, em 1907 e 1909, para a assinatura desse acordo foram frustradas pelas rivalidades regionais e a proposta só se concretizou em 1915, já na gestão de Lauro Müller.

A diplomacia de Rio Branco, paradigmática para o período, estruturou o discurso sobre o americanismo e a América do Sul para atender seus três principais objetivos: a definição das fronteiras, o aumento do prestígio internacional do país e a afirmação da liderança brasileira na América do Sul (BURNS, 1966, p. 204). Para a consecução desses objetivos, de modo bastante realista, Rio Branco optou pela política de “aliança não escrita” com os Estados Unidos. O Barão deslocou o eixo da política externa brasileira em direção à Washington com gestos simbólicos, como a elevação das respectivas Legações ao *status* de Embaixadas e a realização da Terceira Conferência Americana no Rio de Janeiro, e políticas concretas, como o reconhecimento da soberania do Panamá, a aprovação tácita do Corolário Roosevelt, a indiferença ante as intervenções estadunidenses na América Central e no Caribe, o repúdio à Doutrina Drago, etc.

O caráter instrumental desse alinhamento foi bem resumido por Ricupero (2000, p. 106):

Tudo isso predispunha o Barão a buscar o que Bradford Burns denominaria “uma aliança não escrita” com os Estados Unidos, pela qual os dois aliados se prestariam apoio mútuo para melhor servir seus respectivos interesses. Evidentemente, ao atuar dessa forma ele esperava poder contar com o apoio americano em suas relações potencialmente difíceis com dois vizinhos poderosos e incômodos: a Grã-Bretanha e a França (veja-se a ocupação da Ilha da Trindade, a arbitragem do Rei da Itália e os incidentes no Amapá); e também

com outros aventureiros do imperialismo que resolvessem exercitar seu poder em nossas praias (recorde-se do incidente Panther com a Alemanha). Quanto aos vizinhos “rivais permanentes ou adversários de ocasião”, na melhor das hipóteses o auxílio americano seria valioso e, na pior, conseguiria ao menos neutralizar Washington, prevenindo qualquer tentativa de “intriga” ou “pedidos de intervenção contra o Brasil”. Em tudo isso havia uma avaliação realista da correlação de forças internacionais e, tendo em conta que o poder brasileiro era débil e limitado, havia um cálculo para aumentá-lo por meio da “aliança não escrita”.

Há considerável consenso sobre a notável convergência do Brasil com os Estados Unidos nos anos iniciais da República e sobre sua adesão ao discurso pan-americanista. Existe, no entanto, menos acordo quanto ao modo e à proporção em que essa nova ênfase “americanista” da política externa brasileira aproximou o país das demais nações latino-americanas. Durante o Império, as repúblicas latino-americanas e (em menor medida, mas também) os Estados Unidos constituíam-se claramente no “outro” que, por oposição, aproximava a distante monarquia tropical da civilização representada por suas congêneres europeias. Ao identificar-se decisivamente dos Estados Unidos, em que medida o Brasil também se acercou de seus vizinhos latino-americanos?

Ricupero, apoiando-se em Burns, entende que “não havia incompatibilidade absoluta entre a relação amistosa do Brasil com os Estados Unidos e seus vínculos com os vizinhos” (RICUPERO, 2000, p. 115). Nessa visão, o Brasil teria o duplo papel de interlocutor privilegiado e intérprete dos desígnios estadunidenses na América do Sul; e, ao mesmo, tempo atuaria como uma espécie de porta-voz dos interesses latino-americanos junto aos Estados Unidos. Ele exemplifica essa segunda vertente com mediação interposta na crise entre os Estados Unidos e o Chile no caso Alsop; com os esforços para persuadir Washington a abrir uma Legação em Assunção; com a exclusão da questão da arbitragem da agenda da Terceira Conferência Americana, a

pedido do Chile; e com empenho em convencer o Secretário de Estado Elihu Root a estender sua visita a outras capitais sul-americanas, quando de sua participação na citada Conferência (RICUPERO, 2000, p. 116). Todas essas iniciativas foram, naturalmente, meritórias; mas, em contraposição, certamente pode-se argumentar, por exemplo, que as posições de aceitação tácita do Corolário Roosevelt e o repúdio à Doutrina Drago (sem que se discuta sua adequação aos interesses brasileiros) foram manifestações de muito maior alcance, que sinalizam uma grande distância entre o Brasil e os demais países latino-americanos.

O empenho brasileiro no pan-americanismo respondia ao impulso organizador dessa doutrina nas relações interamericanas. A diplomacia brasileira, entretanto, mantinha prudente distância das intervenções estadunidenses em sua área de influência direta. Em contraste, são extremamente densas, ainda que muitas vezes conflituosas, as relações com Argentina, Bolívia, Chile, Uruguai e Paraguai. Essa ativa política “sul-americana”, cujo maior símbolo é o Tratado do ABC, diferenciava-se da seguida para o resto do continente. No entanto – ainda que tenha sido um dos momentos em que a expressão “América do Sul” teve maior curso no discurso diplomático brasileiro –, essa América do Sul não incluía, na prática, a região norte do continente e, como já dito, seria melhor definida como o “sul da América”.

Foi também no período inicial da República que o Brasil começou a explorar a dimensão universalista de sua identidade internacional, inaugurando uma nova faceta dessa identidade. A Conferência de Paz da Haia, em 1907, revelou “os limites da aliança não escrita” (Ricupero, 2000, p. 122), deixando o Brasil e os Estados Unidos em lados opostos da negociação em três dos quatro temas tratados no encontro. O representante brasileiro, Ruy Barbosa, deu início à longa tradição de atuação parlamentar do Brasil nos foros universais.

O Brasil imperial tinha mais dificuldades de lidar com o tema da igualdade, pela própria configuração de sua legitimidade dinástica. É Ruy Barbosa que coloca na Conferência de Paz de Haia um *leitmotiv*, um tema recorrente ou um paradigma da ação internacional do Brasil: a ideia de que nosso País deve ter um papel na elaboração das normas que regem a vida internacional. E que isso é importante porque o Brasil tem, pela sua escala, pelo seu potencial e porque isso nos impacta, não apenas interesses específicos, mas gerais (LAFER, 2003, p. 31).

A política americanista do Barão do Rio Branco seria continuada por Lauro Müller – que foi o primeiro Chanceler brasileiro a realizar, nessa condição, viagem oficial aos Estados Unidos, em 1913. Sua gestão merece relevo também pela participação concertada com a Argentina e o Chile na mediação do conflito entre os Estados Unidos e o México, na Conferência de Niagara Falls. Essa mediação foi descrita em um tom fortemente americanista pelo Ministro Lauro Müller no Relatório do Itamaraty:

[...] num impulso comum de amizade pelos dois países, de zelo pela tranquilidade e confraternidade continental, o Brasil, a Argentina e o Chile ofereceram os seus bons ofícios e os viram com prazer, bem aceitos pelas duas repúblicas interessadas, com aplausos das outras nações americanas e certamente de todas as potências. Essa obra de amizade, em que nos empenhamos, procurando evitar um conflito que, aos males que lhe são inerentes, acarretaria ainda o de empecer a política de confiante aproximação, que cada vez mais se acentua entre os países americanos, sem distinção de raças ou procedências, vai seguindo o seu curso, de êxito difícil, é certo, mas não impossível (RMRE, 1913/1914, p. V).

Após a Conferência de Niagara Falls, os três países sul-americanos assinaram, em 1915, o Tratado do ABC. O sentido desse acordo no contexto da política americanista brasileira é tema de controvérsia na historiografia brasileira. Essa discussão é resumida por Conduru (1998, p. 70-78). Ele vê, por um lado, Rubens Ricupero e Clodoaldo Bueno como defensores da tese de que não haveria no tratado “qualquer

sinal de uma política contrária aos interesses norte-americanos; ao contrário, o ABC marcharia ao compasso de Washington”. Por outro lado, Moniz Bandeira interpreta o tratado como “uma tentativa de bloquear a penetração dos interesses imperialistas dos Estados Unidos e das potências europeias na América do Sul”. Após análise das duas interpretações, Conduru (1998, p. 78) conclui que:

A análise do texto do Tratado, artigo por artigo, revela que a preocupação maior que norteou sua redação foi a de reduzir ao mínimo as possibilidades de conflito entre os Estados contratantes. Nesse sentido, seu conteúdo preventivo dirigia-se às eventuais diferenças que surgissem entre os próprios países do ABC. *Não há, no texto do Tratado, qualquer indicação de que pretendesse “resistir” à penetração política e econômica dos Estados Unidos ou da Europa* (grifo meu).

2.4 A Primeira Guerra Mundial e o alinhamento aos Estados Unidos

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a política americanista do Brasil foi posta à prova. Após a declaração de guerra dos Estados Unidos contra a Alemanha e o afundamento por submarinos alemães do cargueiro brasileiro *Paraná*, as pressões, internas e externas, recrudesceram para que o Brasil também se unisse no esforço militar contra o Império alemão. Lauro Müller, no entanto, decidiu apenas romper relações diplomáticas com Berlim e evitou acompanhar a declaração de guerra feita pelos Estados Unidos – atitude que lhe custou o cargo (BARRETO FILHO, 2001, p. 45). O Chanceler brasileiro justificou sua política nos seguintes termos:

O argumento dos oradores nas praças públicas é sempre o mesmo: o Brasil tem de seguir o exemplo dos Estados Unidos. Isto significaria tornarmos nossas opiniões, as opiniões dos Estados Unidos. Mas um país independente governa-se por si (*apud* BARRETO FILHO, 2001, p. 45).

Com a substituição de Müller, o novo Chanceler, Nilo Peçanha, logo atendeu ao apelo dos “oradores nas praças públicas” e, após o torpedeamento do navio brasileiro *Tijuca* no porto francês de Brest, declarou guerra formalmente à Alemanha. A nota circular que informou às nações amigas que o Brasil revogava seu estado de neutralidade foi escrita com fortes tintas americanistas:

A República reconheceu assim que um dos beligerantes é parte integrante do Continente Americano e que a este beligerante estamos ligados por uma tradicional amizade e pelo mesmo pensamento político na defesa dos interesses vitais da América e dos princípios aceitos pelo Direito Internacional.

O Brasil nunca teve e não tem ainda agora ambições guerreiras, e se absteve sempre de qualquer parcialidade no conflito da Europa, não podia continuar indiferente a ele, desde que eram arrastados à luta os Estados Unidos, sem nenhum interesse, mas tão somente em nome da ordem jurídica internacional, e a Alemanha estendia indistintamente a nós e demais povos neutros os mais violentos processos de guerra.

Se até agora a falta de reciprocidade por parte das repúblicas americanas tirava à doutrina de Monroe o seu verdadeiro caráter, permitindo uma interpretação menos fundada das prerrogativas de sua soberania, os acontecimentos atuais, colocando o Brasil, ainda agora, ao lado dos Estados Unidos, em momento crítico da história do mundo, continuam a dar à nossa política externa uma feição prática de solidariedade continental, política aliás que foi também a do antigo regime, toda vez em que esteve em causa qualquer das demais nações irmãs e amigas do Continente Americano (RMRE, 1914/1915, p. VI e VII).

Esse ímpeto americanista teria ainda como símbolo a decisão de considerar, em 1917, o dia 4 de julho como feriado nacional no Brasil, “sendo ordenado que os navios de guerra nacionais e nossas fortalezas procedessem como se tratasse de data festiva brasileira” (RMRE, 1914/1915, p. XX). O Brasil foi o único país sul-americano a declarar guerra ao Império alemão e seus aliados. A Bolívia, o Equador, o Peru

e o Uruguai romperam relações diplomáticas com a Alemanha. A Argentina, o Chile, a Colômbia, o Paraguai e a Venezuela permaneceram neutros no conflito. Em agosto de 1918, uma pequena esquadra brasileira partiu de Fernando de Noronha para participar militarmente do esforço de guerra. Após escala na África, onde 156 integrantes da tropa brasileira morreram atingidos pela gripe espanhola, a expedição brasileira chegou a Gibraltar exatamente na véspera do fim da guerra. A participação direta do Brasil em território europeu durante Primeira Guerra ficou, portanto, restrita a uma missão médica que contou com 161 pessoas entre médicos e enfermeiros (BARRETO FILHO, 2001, p. 52-55). O esforço brasileiro, ainda que modesto, foi recompensado com o convite para o país se fazer representar na Conferência de Versalhes, na qual foram discutidas pendências de interesse direto do Brasil – como a questão dos navios alemães apreendidos pelo Brasil durante a Guerra e o reembolso do valor do café vendido pelo governo do Estado de São Paulo, em 1914, que havia sido depositado em bancos alemães e acabou bloqueado. A orientação da Delegação era para apoiar os Estados Unidos nas questões gerais e buscar o seu apoio nas questões de particular interesse brasileiro. Nesse sentido, é expressivo o texto de memorial preparado para subsidiar a atuação brasileira:

Nossa política definitivamente fechada com os Estados Unidos é a que melhor pode nos servir. A questão de *nação satélite*, sempre levantada, é puro e perfeito exagero de terceiro em detrimento de nossos reais interesses: de fato, em política nós temos procurado sempre acompanhar a orientação dos Estados Unidos, e isso nos tem servido para concertar muita coisa. Amapá, Acre, Peru, Panamá, questão Alsop, etc. [...] O princípio da igualdade das nações soberanas não suprime a hierarquia e a categoria dentro dessa igualdade, e não são equívocas as demonstrações desse modo de pensar nos atos, nos gestos, nos discursos dos grandes responsáveis pela política do mundo (*apud* GARCIA, 2000, p. 36).

2.5 O Brasil e a Liga das Nações

Também fruto de Versalhes, a criação da Liga das Nações atraiu a atenção brasileira desde seu início. O Brasil participou da Comissão que redigiu os estatutos da Liga como um dos representantes das potências menores, juntamente com Bélgica, Sérvia, Portugal e China. Naturalmente, as grandes potências – Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão – também estiveram representados nessa Comissão.

Ainda durante os trabalhos da Comissão, o chefe da Delegação brasileira, Eptácio Pessoa, pediu gestões da Embaixada brasileira em Washington junto ao governo estadunidense no sentido de apoiar a reivindicação de que o Brasil fosse incluído, desde o início, entre os quatros membros não permanentes do Conselho. Nessa comunicação, ele ressaltou “o prestígio que nos daria tal designação” e arguiu que o “Brasil, única beligerante da América do Sul, tem a seu favor títulos especiais” (*apud* BARRETO FILHO, 2001, p. 58-59). A demanda brasileira foi atendida e o Brasil – juntamente com a Bélgica, a Espanha e a Grécia – participou do Conselho da Liga já em sua sessão inaugural.

Em contrapartida, a discussão da proposta estadunidense de incorporação nos estatutos da Liga de artigo que formalizasse o reconhecimento da Doutrina Monroe no que se referisse aos assuntos do continente americano foi realizada sob significativo silêncio da Delegação brasileira, única representante da América Latina presente. A declaração unilateral dos Estados Unidos foi, inclusive, elevada à condição de “acordo regional”, sem que haja registro que os demais países do continente tenham, em qualquer momento, acolhido formalmente essa declaração. Aprovou-se o artigo 21 do Pacto da Liga, que determinava:

Os compromissos internacionais, tais como os tratados de arbitragem, e os acordos regionais, como a Doutrina Monroe, destinados a assegurar a manutenção da paz, não serão considerados como incompatíveis com nenhuma das disposições do presente Pacto.

Os Estados Unidos, no entanto, acabaram por não participar da Liga das Nações. A despeito dos rumores de que o Brasil acompanharia os Estados Unidos em sua decisão de não integrar a Liga, o país confirmou sua participação na condição de único membro americano do Conselho Executivo da entidade. Em seu discurso durante a sessão inaugural das atividades da organização, em 16 de janeiro de 1920, o representante brasileiro, Gastão da Cunha, pronunciou discurso que realçou essa ideia de representação de todo continente americano, “cuja consciência jurídica e espírito liberal e pacifista poderia o Brasil simbolizar, a justo título e sem usurpação alguma, pelas tradições e pela índole de seu povo” (RMRE, 1922/1923, Anexo A, p. 68). Em novembro do mesmo ano, o Brasil seria reeleito como membro do Conselho, na companhia de Bélgica, Espanha e China.

A ação brasileira nos trabalhos da Liga das Nações devia-se, antes de tudo, a questões de prestígio internacional, pois não tinha interesse imediato nas questões que eram discutidas em Genebra. Internamente, no entanto, essa percepção de prestígio internacional contribuía para a sustentação política do governo e, externamente, como um elemento de dissuasão no contexto da disputa que o país vinha travando com a Argentina desde o início do século, pela preponderância política e militar no Cone Sul.

Desde 1906, com o programa naval brasileiro – que previa a aquisição de três modernos encouraçados (dos quais apenas dois foram entregues) –, as tensões com a Argentina e desta com o Chile pareciam desembocar em uma corrida armamentista no Cone Sul. Em resposta, a Argentina encomendou a construção de dois encouraçados, em 1910; política que foi seguida pelo Chile em 1911. A questão atingiu seu ápice em 1923, durante a V Conferência Americana, quando o Chile, anfitrião do evento, decidiu por em discussão a redução ou limitação dos gastos militares e navais no continente (a chamada tese XII). Partindo de um diagnóstico de que o Brasil se encontrava em desvantagem em relação às forças armadas argentinas e chilenas, os delegados brasileiros manifestaram-se contra todas as propostas

de desarmamento que limitassem a capacidade de defesa do país – contando levar a bom termo seus planos de modernização militar (GARCIA, 2003). O Brasil viu-se, por consequência, em uma situação de virtual isolamento no continente. A adesão ao Pacto de Gondra, destinado a prevenir conflitos entre os Estados americanos e assinado no encerramento da Conferência, permitiu que o Brasil sinalizasse estar comprometido com a paz na região, a despeito da imagem em contrário criada no desenrolar do encontro.

De todo modo, à participação do Brasil nas discussões de Genebra deve ser contraposta a tensa situação com seus vizinhos, que foi paulatinamente amenizada pela frustração dos planos de rearmamento dos países sul-americanos, em virtude, principalmente, de dificuldades orçamentárias.

Em Genebra, o Brasil foi reeleito para Conselho da Liga pela segunda vez, em 30 de setembro de 1922, juntamente com Bélgica, Espanha, China, Suécia e Uruguai. O representante brasileiro, Domicio da Gama, atribuiu a recondução ao prestígio desfrutado pelo país, mas vislumbrou a possibilidade do Brasil ter de ceder seu lugar no Conselho:

Mas nós vimos o trabalho que se fez para desalojar-nos desse lugar, em virtude do princípio demagógico do *roulement*, isto é, o direito de Estados de menor peso, e mesmo de soberania apenas nominal, virem por seu turno substituir no Conselho os mais organizados e íntegros (*apud* GARCIA, 2000, p. 68).

A solução imaginada para superar esse inconveniente foi a de postular um lugar permanente para o Brasil no Conselho da Liga. O governo de Arthur Bernardes transformou a ideia de um assento permanente no Conselho da Liga em meta primordial da política externa brasileira. Por um lado, alcançar esse objetivo seria considerado uma vitória retumbante em termos de prestígio e projeção internacional. Pelo outro, não se discutiam na Liga temas de interesse direto para o Brasil, e a hipótese de uma derrota e mesmo da eventual retirada do país da Liga teria custos reais modestos. “Em outras palavras, o Brasil

tinha muito pouco a perder e podia aventurar-se por esse caminho com a confiança inabalável dos que não temem revés nenhum” (GARCIA, 2000, p. 75).

Para sustentar a demanda brasileira, duas teses foram testadas. Na primeira formulação, seriam criadas duas novas vagas no Conselho, uma para o Brasil e outra para a Espanha, de modo que os “dois grupos étnicos ibero-americanos” ficassem representados. A Espanha representaria também as suas ex-colônias na América e o Brasil teria seu lugar garantido pelo fato de ser a única nação de língua e raça portuguesa na América e por ser o maior e mais populoso país da América Latina.

Uma segunda fórmula ensaiada foi a proposta do Brasil, representando o continente americano, ocupar interinamente o lugar destinado originalmente aos Estados Unidos no Conselho¹⁰. A Espanha, por sua vez, seria guindada ao Conselho para, no futuro, ceder seu lugar à Alemanha (quando esta tivesse sua candidatura aceita). Essa segunda tese, proposta em Genebra pela Delegação brasileira, foi desaprovada pelo Presidente Arthur Bernardes, que orientou a atuação brasileira para uma posição de força – esgrimindo inclusive a possível retirada do Brasil da Liga como meio de pressão:

Conviria não ladearmos assim tão frouxamente a questão. Creio ser melhor enfrentá-la resolutamente, deixando mesmo esboçar, sem caráter de ameaça, mas como coisa possível de entrar em cogitação do nosso governo, nossa retirada da Liga, em cujo Conselho pensamos que o Brasil, por todos os títulos, tem lugar proeminente (*apud* Barreto Filho, 2001, p. 70).

Assim, a despeito de sucessivas reeleições – em 1923, 1924 e 1925 –, cada vez se tornava mais difícil a manutenção do Brasil como membro não permanente. Os demais países latino-americanos

10 Segundo Garcia (2000, p. 140-141): “O Brasil baseou sua candidatura na Liga sobretudo na tese da representação continental no Conselho e chegou a admitir a ocupação provisória do lugar reservado aos Estados Unidos naquele órgão, mas o governo norte-americano em nenhum momento apoiou as propostas brasileiras, guardando uma total indiferença pela questão”.

pressionavam para que os dois lugares (com o aumento do número de não permanentes e a inclusão do Uruguai ao lado do Brasil) fossem partilhados. Na Assembleia de 1925, com base em uma proposta venezuelana discutida previamente entre os países latino-americanos, foi aprovada uma resolução que tornava obrigatória a rotação dos membros não permanentes na Assembleia de 1926. Como bem assinalou Garcia (2000, p. 90):

Desse modo, o Brasil, que baseava a sua pretensão nacional na defesa dos interesses da América, estava sendo instado a sair do Conselho exatamente pelos seus “irmãos hispano-americanos”, que também tinham seus interesses nacionais e não se sentiam de modo algum representados pelo Brasil.

Em outubro de 1925 – em encontro que reuniu representantes da França, Alemanha, Itália, Bélgica, Tchecoslováquia e Polônia –, foi aprovada, na cidade de Locarno, uma série de tratados que marcaram a distensão na Europa no período entre-guerras. Entre as medidas mais importantes, foi acertado o reconhecimento mútuo da fronteira franco-belga-alemã. A vigência dos acordos foi textualmente condicionada ao depósito de seus instrumentos de ratificação em Genebra e à entrada da Alemanha na Liga das Nações. De acordo com o entendimento informal alcançado em Locarno, Berlim assumiria um assento permanente no Conselho da Liga já quando de sua admissão.

A transposição dos entendimentos de Locarno para o seio da Liga, no entanto, esbarrou na pretensão do Brasil, da Espanha e da Polônia de também serem admitidos como membros permanentes do Conselho. Em uma tumultuada sessão extraordinária da Liga, em março de 1926, o Brasil opôs-se à entrada solitária da Alemanha no Conselho, exercendo seu poder de veto – dado por sua condição de membro não permanente.

Para fundamentar seu veto, o delegado brasileiro argumentou que “a obra admirável de Locarno” deveria ser incorporada à Liga das Nações “e não a Liga das Nações na construção política de Locarno” (*apud* GARCIA, 2000, p. 108). Também se argumentou a necessidade

de se contar com a presença de um representante do continente americano no Conselho – tentativa que se esvaziou com a falta de apoio dos demais países latino-americanos.

Nesse confronto com os interesses europeus, restava ao Brasil contar com a solidariedade da América, já que a sua pretensão se baseava na tese da representação continental. Mas, naquele mesmo dia, os delegados dos países latino-americanos na Liga se reuniram para trocar impressões. Participaram dessa reunião, além do Brasil, os seguintes países: Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O grupo decidiu encaminhar por escrito um pedido ao governo brasileiro para que reconsiderasse a sua posição. Assim, negando explicitamente o seu apoio ao veto, os países latino-americanos deixavam o Brasil em completo isolamento na Assembleia, retirando-lhe inclusive a legitimidade e a autoridade moral para se colocar como porta-voz do continente americano (GARCIA, 2000, p. 107).

Como consequência de seu veto à admissão da Alemanha como membro permanente do Conselho da Liga, o Brasil retirou-se da organização, justificando sua atitude com a convicção de que a Liga das Nações havia abandonado sua função de foro universal para subordinar-se aos interesses regionais dos países europeus. A saída da Liga foi também apresentada como uma volta do país ao seio do americanismo. Assim, pouco antes de notificar a organização de sua intenção de retirar-se da Liga, o Presidente Arthur Bernardes adiantou sua decisão ao Embaixador americano no Rio de Janeiro, informando-o de sua resolução de incrementar as relações com os países americanos em geral e com os Estados Unidos em especial. Esse renovado espírito americanista foi consagrado no Relatório do Ministério das Relações Exteriores do ano seguinte:

A amizade, verdadeiramente fraternal, em que vivemos, no Continente, com os povos de língua espanhola, sobretudo os que conosco se limitam, ou os que constituem conosco a família de nações da América

do Sul, é perfeitamente compatível com a tradição que nos liga, e há de ligar, de modo indissolúvel, aos Estados Unidos da América (RMRE, 1927, p. XXII).

Nos anos finais da República Velha, o apoio brasileiro às políticas estadunidenses acentuou-se. Na VI Conferência Internacional Americana, realizada em Havana, em 1928, o Brasil alinhou-se com Washington contra as críticas que os Estados Unidos sofriam por conta de suas frequentes intervenções nos países centro-americanos e caribenhos. Em 1930, Júlio Prestes, na qualidade de Presidente eleito, visitou os Estados Unidos em retribuição à visita que Herbert Hoover fizera ao Brasil antes de sua posse.

A despeito do interregno universalista representado pela intensa participação nos trabalhos da Liga das Nações, pode-se afirmar que a política externa brasileira durante a República Velha seguiu as linhas delineadas por Rio Branco. Voltou-se, por um lado, para os Estados Unidos, na forma da “aliança não escrita” e, por outro, esteve dotada de uma ativa política “sul-americana”, ainda que, na verdade, centrada nos assuntos do Cone Sul. A participação brasileira na Liga insere-se, por sua vez (ainda que, provavelmente, não na forma em que foi desenvolvida), na prescrição de Paranhos Júnior de busca de prestígio internacional para o país. É mais duvidoso o sucesso obtido pelo Brasil na tarefa de servir de elemento de ligação e representar a América Latina ante os Estados Unidos e, no caso da Liga das Nações, o hemisfério perante a comunidade internacional. O episódio da saída do Brasil da Liga é sintomático dessa dissonância cognitiva entre o entendimento brasileiro de que estaria representando a América Latina (ou continente americano) e os interesses concretos dos demais países latino-americanos, que não necessariamente se viam representados pelo Brasil.

2.6 A Era Vargas

A partir do trabalho de Gérson Moura (1980), tornou-se consenso na historiografia a atuação pendular do governo de Getúlio Vargas em relação aos Estados Unidos e as potências do Eixo. No entanto, no contexto deste trabalho, deve-se destacar que essa política pendular mostra-se muito menos perceptível na documentação do Itamaraty – que, na verdade, era o principal polo das posições pró-americanas dentro do governo Vargas.

Ao contrário, reafirma-se com insistência, um tom americanista nos Relatórios da gestão de Macedo Soares frente ao Itamaraty. Veja-se, por exemplo, o que o Chanceler brasileiro disse em seu Relatório referente ao ano de 1934:

Política de solidariedade continental e fraternidade americana, ela está baseada numa colaboração efetiva com todos os povos da América e entendimento íntimo com os Estados Unidos, aos quais estamos ligados por velha amizade que vem dos primórdios da Independência. Embora, sem traduzir em atos solenes essa orientação, não deixei de velar sempre para que os rumos tradicionais dessa política se conservassem sempre na mesma direção franca e clara (RMRE, 1934, p. XV).

Macedo Soares reiterou essa diretriz no ano seguinte, citando inclusive suas palavras no Relatório do ano anterior:

O espírito continental dominou, porém, e, assim, seguiu-se o caminho indicado pela tradição da nossa política externa, tal como tive ocasião de definir na Introdução do Relatório anterior: “Política de solidariedade continental e fraternidade americana, ela está baseada numa colaboração efetiva com todos os povos da América e entendimento íntimo com os Estados Unidos, aos quais estamos ligados por velha amizade que vem dos primórdios da Independência”.

Dessa rota, posso dizer com orgulho, não me afastei uma linha (RMRE, 1935, p. XIII e XIV).

De novo, em 1936, Macedo Soares reafirmou o respaldo brasileiro ao americanismo, baseada em um entendimento “íntimo” com os Estados Unidos:

A política de solidariedade americana, como já tive ocasião de dizer em relatórios anteriores, decorre da nossa mais pura tradição, tem suas bases numa colaboração efetiva com todos os povos da América e entendimento mais íntimo com os Estados Unidos da América, nação a qual nos liga uma velha amizade vinda dos tempos da Independência (RMRE, 1936, p. XIII e XIV).

Essa solidariedade com os Estados Unidos refletiu-se no apoio dado à proposta estadunidense de um pacto de segurança continental apresentada na Conferência Interamericana para a Consolidação da Paz, realizada em Buenos Aires, em 1936. Os Estados Unidos circularam um projeto que impunha a obrigação de consulta entre os Estados americanos no caso de conflitos interamericanos ou de ameaças externas ao continente. Essa proposição foi rechaçada pela Argentina e optou-se pela suavização do texto, tornando as consultas facultativas, para ganhar a adesão de Buenos Aires à resolução. O apoio dado aos Estados Unidos nessa tarefa de convencimento da Argentina seria rememorado por Macedo Soares: “Foi, sem dúvida, a política de perfeita inteligência entre os Estados Unidos e o Brasil, que tornou possível o êxito da Conferência de Buenos Aires” (RMRE, 1936, p. XV).

Essa orientação pró-americana seria seguida e aprofundada por Oswaldo Aranha, a partir de 1938. Já no Relatório daquele ano, o novo Chanceler resumiu assim as preocupações de sua pasta:

As condições econômicas e políticas existentes na Europa, espalhando a incerteza nos espíritos mais avisados e fazendo prever o desenrolar-se de uma série de futuras complicações, e as de caráter nitidamente continental, decorrentes da chamada “Política de Boa Vizinhança”, inaugurada na Conferência interamericana para a Consolidação da Paz, de Buenos Aires, de dezembro de 1936, constituíram, em suas linhas gerais, as duas ordens mais importantes de assuntos de

que cogitou o Ministério das Relações Exteriores no ano de 1938 (RMRE, 1938, p. 5).

A Conferência de Lima, em 1938, ampliou o sistema de consultas criado em Buenos Aires e, no ano seguinte, no Panamá, as repúblicas americanas reuniram-se para decidir por sua neutralidade frente ao conflito na Europa. Tendo em vista a ocupação alemã da França e da Holanda – ambos países com domínios coloniais no continente americano –, na Conferência de Havana, em 1940, determinou-se que qualquer tentativa contra a integridade ou inviolabilidade do território de um Estado americano por uma potência extracontinental seria tomada como uma agressão aos demais. A despeito dos sinais contraditórios emitidos por Vargas – como o discurso proferido a bordo do *Minas Gerais*, em 10 de junho de 1940 –, na prática, a diplomacia brasileira seguia apoiando as propostas estadunidenses no âmbito das diversas conferências interamericanas.

O ataque japonês a Pearl Harbor definiu inequivocamente a posição brasileira em prol dos Aliados. Em uma mensagem também para os historiadores que, no futuro, estudariam a atuação do Itamaraty nesse episódio decisivo, Oswaldo Aranha escreveu em seu Relatório de 1943, apresentado ao Presidente Getúlio Vargas:

Sabíamos que, cedo ou tarde, seríamos envolvidos na luta e para ela nos preparamos, em íntima colaboração com os Estados Unidos da América e as demais nações continentais. Em todos os Relatórios que, desde 1938, quando assumi a pasta das Relações Exteriores, venho tendo a honra de apresentar a Vossa Excelência, inclusive neste, de 1943, poderão os contemporâneos e os historiadores do futuro acompanhar a diretriz do Itamaraty, no seu constante esforço para resguardar a tradição da nossa diplomacia e proteger o imenso patrimônio material e moral do Brasil, na hora de maior risco que já atravessamos em todo o decurso da nossa história, quando um desvio, um erro de visão, uma falha de julgamento lhe poderiam ser fatais (RMRE, 1943, p. XVII).

No plano estritamente sul-americano, o período de 1930 a 1945 foi marcado por três importantes crises que contaram, todas, com

a ativa participação do Brasil no encaminhamento de sua solução. A questão de Letícia, entre o Peru e a Colômbia, teve seu desfecho com a assinatura do Protocolo de Amizade entre os dois países em cerimônia que, significativamente, foi realizada nos salões do Automóvel Clube do Rio de Janeiro, em 24 de maio de 1934, após mediação do então ex-Chanceler Afrânio de Melo Franco. A Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia, por sua vez, foi encerrada depois de entendimentos entre o General Agustín Justo, então Presidente da Argentina, e Getúlio Vargas, consagrados no protocolo de 12 de junho de 1935, que estabeleceu o imediato cessar-fogo e convocou a Conferência de Paz entre os dois beligerantes. O Brasil teve ainda importante participação, como garante, do Protocolo de 1942 entre Equador e Peru.

Em termos da construção da identidade internacional do país, o elemento mais importante aportado pela Era Vargas não foi a questão do movimento pendular entre Estados Unidos e Alemanha, mas sim a introdução de uma nova dimensão nessa identidade: a busca do desenvolvimento econômico e social. Essa estratégia pendular, inclusive, foi instrumental nessa busca da “autonomia na dependência”. O Estado brasileiro passou a perseguir um objetivo claro: a transformação das bases econômicas e sociais do Brasil, um ingrediente ausente na política externa do Império e da República Velha. Essa dimensão de país que busca seu desenvolvimento, desde então, tornou-se um dos elementos mais marcantes da identidade internacional do Brasil.

2.7 Americanismo e Guerra Fria

Com o fim do conflito mundial, caiu também o regime de Vargas e iniciou-se uma fase de grandes transformações no cenário internacional, com a constituição de dois blocos antagônicos. Durante a Guerra Fria, tornou-se uma imposição do sistema internacional a definição, por parte de cada um dos países que o compunham, de sua posição

diante do binômio Leste-Oeste. No caso do continente americano, os Estados Unidos reformularam o conceito de pan-americanismo para imprimir uma forte vertente anticomunista na identidade americana que seria estendida aos países latino-americanos. Pode-se perceber muito claramente, nesse caso, a função das identidades também como forma de controle.

Na verdade, os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra com o *status* de superpotência e o foco de seus interesses deslocou-se do plano regional para o global – abandonando, na prática, as propostas pan-americanistas anteriores, que foram substituídas por uma nova visão das relações interamericanas que privilegiava as preocupações de ordem estratégico-militar e de contenção do comunismo. A ajuda econômica e mesmo os investimentos privados foram redirecionados para a reconstrução europeia e para outras regiões, em especial, na Ásia, o que frustrou as expectativas latino-americanas.

O Brasil terminou a Segunda Guerra imbuído da certeza de merecer, por parte dos Estados Unidos, um tratamento especial em vista da colaboração prestada durante o conflito. Essa pretensão de constituir-se em parceiro privilegiado de Washington não encontrava rivais na América do Sul, pois as relações entre os Estados Unidos e a Argentina encontravam-se em termos abertamente conflituosos. O anticomunismo de Dutra, por seu turno, era outro elemento que contribuía para a sintonia entre o Brasil e os Estados Unidos. Na verdade, no contexto do imediato pós-guerra, havia pouco espaço para uma política pendular em relação aos Estados Unidos, em vista dos efeitos do conflito sobre as economias europeias e a impossibilidade, em termos práticos, de usar a União Soviética como contraponto.

Com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em agosto de 1947, no Rio de Janeiro, os Estados Unidos obtiveram a segurança estratégico-militar que buscavam para o continente. As demandas dos países latino-americanos para um aumento da ajuda econômica, por sua vez, foram respondidas com vagas

promessas de assistência técnica e militar e com a prescrição de que os países latino-americanos abrissem seus mercados ao investimento estrangeiro, eliminassem barreiras tarifárias e apoiassem a iniciativa privada.

As esperanças latino-americanas de ajuda econômica reviveram em 1947, depois que o Secretário Marshall anunciou seu plano de reconstrução da Europa. Se os Estados Unidos estavam prontos para ajudar seus antigos inimigos, um “Plano Marshall para a América Latina” deveria estar a caminho. Na Conferência do Rio de Janeiro, os Delegados latino-americanos quiseram focar a cooperação econômica, mas Marshall os persuadiu a esperar até o encontro de Bogotá. Lá, ele tratou de desfazer qualquer esperança de ajuda econômica. Em discurso que foi recebido com duro silêncio, Marshall prometeu apenas elevar em 500 milhões o capital do Export-Import Bank. O programa de reconstrução europeia ajudaria a América Latina uma vez que restaurava mercados para as matérias-primas e produtos tropicais. Tão logo a Europa reconstruísse seu parque industrial, a América Latina teria, novamente, uma fonte alternativa de bens de capital. Tais argumentos significavam, para os latino-americanos, a confirmação do tradicional papel de sua região como fornecedora de matérias-primas para o mundo industrial. De todo modo, entre 1945 e 1952, as vinte nações americanas, em conjunto, receberam menos ajuda econômica dos Estados Unidos do que a Bélgica ou o insignificante Luxemburgo (RABE, 1988, p. 17).

Mais do que qualquer outro país latino-americano, o Brasil sentiu-se traído pela atitude estadunidense e assistiu, perplexo, ao declínio de sua relação especial com os Estados Unidos, sem que o país obtivesse as compensações às quais acreditava fazer jus por sua tradicional aliança e seu empenho na Segunda Guerra. Com a morte de Roosevelt, em abril de 1945, ficou irrealizada sua promessa (feita a Getúlio Vargas) de que o Brasil obteria um assento permanente no Conselho de Segurança da futura Organização das Nações Unidas. Ainda assim, foi ampla a convergência entre os dois países nos foros internacionais durante o governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra.

No plano econômico, a frustração das expectativas de ajuda estadunidense aproximou o Brasil dos demais países latino-americanos. Com a eleição de Vargas para um mandato que se iniciou em 1951, foi claramente retomado o discurso brasileiro no sentido de buscar a reciprocidade ao apoio dado aos Estados Unidos no plano político com medidas práticas de ajuda econômica. A eclosão da Guerra da Coreia forneceu o contexto para a retomada da “barganha nacionalista”, ao aumentar o poder de negociação latino-americano *vis-à-vis* os Estados Unidos. Assim, durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Washington, em 1951, os Estados Unidos tentaram, sem sucesso, criar uma “Força Armada Interamericana” para intervir no conflito da Coreia, conseguindo apenas a aprovação de uma declaração antissoviética.

As intervenções do Chanceler brasileiro João Neves da Fontoura, nesse encontro, foram inovadoras do ponto de vista do discurso diplomático brasileiro, ao buscar equacionar segurança e desenvolvimento e ao inserir claramente o Brasil no âmbito dos países latino-americanos e subdesenvolvidos:

Já na sessão de abertura da Reunião de Consulta, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, respondendo, *em nome dos países latino-americanos*, ao discurso do Presidente dos Estados Unidos da América, procurou estender o alcance daquele ponto da agenda [segurança hemisférica], de modo a conciliar as exigências do programa de cooperação de emergência com os imperativos do funcionamento e desenvolvimento da economia de cada qual, criando uma atmosfera de trabalho e bem-estar para todos (RMRE, 1951, p. 10-11, grifo meu).

A Delegação brasileira procurou obter, com êxito, que a Ata da reunião incorporasse a ligação entre segurança e desenvolvimento:

Esse ponto de vista, sustentado reiteradamente pela nossa Delegação e também por outras que concorreram para definir a sua importância e generalidade, encontrou compreensão plena por parte dos representantes do governo dos Estados Unidos, e a ata final da

Reunião de Consulta consagrou o princípio de que “o desenvolvimento econômico dos *países insuficientemente desenvolvidos* é considerado como elemento essencial sob o ponto de vista da defesa do continente, sem esquecer que é dever primordial dos Estados americanos na presente emergência fortalecer as suas defesas e manter as atividades civis essenciais” (RMRE, 1951, p. 14-15, grifo meu).

A mudança de atitude brasileira foi reconhecida no próprio Relatório do Ministério das Relações Exteriores em termos bastante distintos do tradicional discurso pan-americanista de apoio irrestrito aos Estados Unidos. Os conceitos de países menos desenvolvidos, economias subdesenvolvidas começaram a ganhar curso na retórica diplomática brasileira, bem como a noção de que o Brasil era parte integrante da América Latina – rompendo com um discurso que vinha do Império, o qual tinha os vizinhos hispânicos como o “outro” que ajudava a definir a identidade brasileira.

Se compararmos os princípios que orientaram a organização da economia de emergência na II Guerra Mundial, quando as necessidades da defesa foram atendidas com o sacrifício desproporcionado das *economias subdesenvolvidas*, e os princípios aprovados em Washington na IV Reunião de Consulta, teremos de reconhecer que um progresso substancial foi alcançado, demonstrando a experiência e a maturidade que *os países menos desenvolvidos* souberam alcançar. E constitui para o governo do Brasil motivo de justificado orgulho reconhecer que coube à sua Delegação o principal esforço e a contribuição mais decisiva na modificação dessa mentalidade, interpretando, de acordo com nossas melhores tradições diplomáticas, os problemas e dificuldades da *comunidade latino-americana* (RMRE, 1951, p. 16, grifos meus).

Esse novo enfoque, naturalmente, tinha seus limites – que ficariam claros, por exemplo, no encaminhamento da proposta de Perón de reconstituição do Pacto do ABC, desta feita também com objetivo de integração econômica. Vargas enfrentava forte oposição interna – por parte da UDN, de alguns setores militares e da imprensa – para manter inalterado o alinhamento com as posições estadunidenses e

recusar qualquer iniciativa de cooperação com a Argentina peronista. Perón, por sua vez, retomando a concepção de Rio Branco, alvitrava a coordenação entre as três maiores economias da América do Sul, desta feita com um claro sentido anti-imperialista.

Perón defendia, já desde então [1950], uma união entre as três nações, inspirando-se no Pacto ABC de 1915. O objetivo daquele acordo havia sido a garantia da paz na região, no contexto da Primeira Guerra Mundial. O seu sentido e os seus resultados estavam, há muito, obsoletos. Entretanto, os propósitos do pacto defendido pelo Presidente argentino, em 1950, haviam sido renovados. O que Perón desejava, naquele momento era, em resumo, uma união econômica para o fortalecimento da região (e, principalmente, da Argentina) para poder fazer frente à hegemonia dos Estados Unidos na América do Sul, a qual sempre o incomodara (Xavier V. G. SANTOS, 1991, p. 95).

Com o retorno de Vargas ao poder, no Brasil, e a eleição de Carlos Ibañez del Campo no Chile, em 1952, Perón imaginou poder concretizar sua proposta, dadas as afinidades que pensava ter com os Presidentes vizinhos. Em fevereiro de 1953, em visita ao Chile, lançou oficialmente sua proposta de novo Pacto do ABC. Antes desse gesto, contudo, havia consultado Vargas sobre a iniciativa por meio do Embaixador brasileiro na Argentina, Batista Lusardo, o qual não informou ao Itamaraty sobre a proposta. Vargas aceitou, em princípio, mas instruiu Lusardo a informar Perón de que ele “não teria a palavra oficial do Brasil, mas um consentimento preliminar, reservado”. Ele deveria sondar o governo chileno, adiantando “mais ou menos que o Brasil iria aceitar”. Se a reação chilena fosse positiva o assunto poderia ser formalizado (SANTOS, Xavier V. G., 1991, p. 96).

Os entendimentos entre a Argentina e o Chile progrediram, nesse ínterim, para a assinatura da Ata de Santiago, em fevereiro de 1953, que iniciaria a integração econômica entre os dois países. Na ocasião, Perón informou à imprensa sobre as tratativas para o Pacto do ABC, garantindo já ter obtido o aval de Vargas. A repercussão no Brasil

foi a pior possível – chegando a motivar, posteriormente, um pedido de *impeachment* do Presidente, sob a acusação de “traidor da pátria”. O Chanceler brasileiro, Neves da Fontoura, reagiu ao anúncio de Perón desmentindo pública e categoricamente a ideia de um pacto regional e condenou a iniciativa ao fracasso e as relações brasileiro-argentinas a um período de esfriamento.

2.8 A Operação Pan-Americana

A tradicional atitude de alinhamento aos Estados Unidos e de busca de uma relação especial com Washington foi abandonada no governo de Juscelino Kubitschek. Com o lançamento, em 1958, da Operação Pan-Americana (OPA), a retórica diplomática brasileira passou a centrar-se claramente na ideia de identificação do Brasil com seus vizinhos latino-americanos. Ainda que houvesse uma clara preocupação, explícita nos principais pronunciamentos, de realçar o caráter do Brasil como país ocidental e, portanto, alinhado ao bloco liderado pelos Estados Unidos, o tópico da reivindicação de assistência para o desenvolvimento e para a industrialização do país e da América Latina foi projetado para o primeiro plano do discurso diplomático. Não houve, no entanto, sinais claros de aproximação com outros países em desenvolvimento extrarregionais e, inclusive, foi mantida a política de apoio ao colonialismo português.

O Relatório do Itamaraty assinalou claramente essa mudança ao comentar o lançamento da OPA:

Trata-se do maior esforço diplomático do Brasil em 1958 e, por outro lado, é o primeiro movimento iniciado por nosso país no cenário continental, com base num *estado de consciência verdadeiramente latino-americano* (RMRE, 1958, p. 3, grifo meu).

A análise dos discursos proferidos na Abertura das Assembleias das Nações Unidas durante a gestão de Kubitschek dá a medida dessa mudança. Já em 1957 (antes portanto, do lançamento da OPA),

Oswaldo Aranha “possivelmente terá sido o primeiro representante do Brasil a deixar de singularizar o país como situado no universo europeu-norte americano, para caracterizá-lo primeiro como latino-americano e, depois, em desenvolvimento” (SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 108). Nos anos seguintes essa ênfase foi reafirmada. Em seu discurso de 1959, Augusto Frederico Schmidt explicou ao Plenário da ONU os objetivos da OPA nos seguintes termos:

A Operação Pan-Americana visa a reforçar o conteúdo econômico do pan-americanismo, mediante a adoção de um conjunto de medidas enérgicas e coordenadas, suscetíveis de remover os obstáculos ao desenvolvimento dos países da América Latina, cujas economias necessitam de vigoroso impulso para que ultrapassem o estado de atraso em que se encontram e ingressem numa era de industrialização, aproveitamento máximo dos recursos e ativo intercâmbio (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 124).

Caldas (1995) ressaltou que o governo Kubitschek substituiu a política, essencialmente bilateral, de aliado especial dos Estados Unidos por um enfoque centrado nas relações multilaterais citando, além da própria OPA, a maior participação na OEA, com a valorização do Conselho Interamericano Econômico (Cies); a intensificação da participação na ONU, inclusive na Cepal, e também no contexto latino-americano, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). No plano bilateral, Kubitschek procurou aproximar-se dos demais países latino-americanos, em especial da Argentina, firmando vários acordos nos campos comercial, econômico e político, inclusive o protocolo de consultas de 1959.

A identidade internacional brasileira, com Kubitschek, transitou de uma identidade americana – que buscava diferenciar-se dos vizinhos hispano-americanos por meio de uma relação especial com os Estados Unidos – para uma identidade claramente latino-americana, em contraposição (mas não necessariamente em conflito) aos Estados Unidos. Pela primeira vez, o “outro” que ajuda a definir os contornos da identidade brasileira deixou de ser os países hispano-americanos.

2.9 A Política Externa Independente e a identidade internacional do Brasil

Com a Política Externa Independente dos Presidentes Jânio Quadros e João Goulart, o Brasil passou a identificar-se claramente com os países em desenvolvimento e trouxe para o discurso diplomático brasileiro, de forma explícita, as questões do debate Norte-Sul. Para além dos países latino-americanos, a Política Externa Independente buscou identidades com os países da Ásia e da África, advogou abertamente em prol da descolonização e, mesmo, fez aberturas para os países do Leste Europeu. Os oradores brasileiros passaram a dar destaque ao conflito Norte-Sul, que adquiriu preeminência sobre a divisão entre Leste e Oeste. O Chanceler Affonso Arinos, em seu discurso perante a XVI Sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1961, disse:

O mundo não está somente dividido em Leste e Oeste. Esta separação ideológica faz esquecer a existência de outra divisão, não ideológica mas econômico-social, que distancia o Hemisfério Norte do Hemisfério Sul. Se a aproximação entre Leste e Oeste poderia ser atingida em termos de acomodação ideológica, a diminuição da enorme diferença entre Norte e Sul só será alcançada planejadamente, através do auxílio eficaz dos países desenvolvidos do Norte aos povos subdesenvolvidos do Sul (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 143).

O discurso mais representativo e, talvez, mais importante desse período foi, no entanto, aquele pronunciado pelo Chanceler João Augusto de Araújo Castro na Sessão de Abertura da Assembleia Geral de 1963. Nessa exposição, Araújo Castro empenhou-se em “identificar afinidades fundamentais que operassem como fatores de coesão entre os países desejosos de superar os constrangimentos da confrontação ideológica” (SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 158). Esses pontos de convergência, que criavam uma forte dimensão de identidade entre os países em desenvolvimento, eram os três D’s: Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização. No entendimento de Araújo

Castro, a superação da crise dos mísseis em Cuba, de outubro do ano anterior, franqueou novos espaços de manobra para os países em desenvolvimento. Nas suas palavras:

Nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardinais. Esses termos, que dominavam toda a política internacional até há pouco tempo, poderão eventualmente ser devolvidos à área da geografia. O esmaecimento do conflito ideológico e a progressiva despolitização dos termos Este e Oeste vieram também trazer algumas consequências – tanto políticas como semânticas – nos conceitos de neutralismo ou de não alinhamento. O neutralismo ou o não alinhamento vai perdendo sua solidez e sua consistência à medida que se tornam menos rígidos os polos que o sustentava. Não podemos perder de vista que o mundo mudou do último outubro para cá, e não podemos deixar de explorar ao máximo as possibilidades de negociação que se abriram com a assinatura do recente Tratado Parcial sobre experiências nucleares (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 162-163).

Com relação à posição do Brasil como país americano e, ao mesmo tempo, latino-americano, Araújo Castro subordinou, de maneira evidente, essas identidades (ao menos no contexto da ONU) à condição de país em desenvolvimento:

Cada Nação, grande ou pequena, será sempre o melhor juiz de suas necessidades de segurança e defesa. Meu país, por exemplo, nunca aceitou a designação de neutralismo para a sua política externa independente. O Brasil não pertence a blocos, mas integra um sistema, o sistema interamericano, que concebemos como um instrumento de paz e de entendimento entre todos os membros da comunidade das nações. O Brasil, como a generalidade das nações latino-americanas e afro-asiáticas, não poderia, entretanto, estar alheio a essa articulação parlamentar, que certamente constitui a ampla maioria dos 111 Membros desta Organização e impulsiona a sua renovação (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 163-164).

Foi justamente durante o período da Política Externa Independente que se viveram os momentos decisivos da questão cubana e seus desdobramentos para as relações interamericanas. Por sua importância, o tema é objeto de uma extensa bibliografia e acirrados debates, que fogem ao escopo deste estudo. Deve-se ressaltar, no entanto, que a exclusão de Cuba do sistema interamericano com base na pretensa incompatibilidade de seu sistema político com os preceitos americanos é um episódio que revela, em toda sua magnitude, a importância e o manejo da questão das identidades no plano internacional.

A identidade continental americana, que tinha os Estados Unidos como referencial desde 1945, contava com o anticomunismo como um de seus principais pilares. Concertou-se, para o conforto estadunidense, a ideia de que o continente, como área geográfica e também política, seria incompatível com governos socialistas – noção que, no quadro da Guerra Fria, deu suporte ideológico e político para as intervenções, abertas ou veladas, dos Estados Unidos na região. A identidade americana funcionava, nesse sentido, claramente como uma forma de controle.

A gradual definição de Castro em prol de uma identidade socialista e anti-imperialista colocou em xeque – do ponto de vista do modo em que foi construída e era sustentada – a identidade americana da ilha. Essa questão não poderia escapar aos formuladores da Política Externa Independente. Em duas missões a Cuba, em fevereiro e março de 1961, o Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, fez gestões no sentido de evitar uma clara definição cubana pela órbita soviética. Em carta do Presidente brasileiro entregue na ocasião ao comandante Fidel Castro:

Quadros elogiava o anti-imperialismo do líder cubano, mas exortava-o a abandonar a influência soviética. O Presidente brasileiro *arguiu ser o comunismo estranho à América Latina* e incitou Castro a tomar uma posição internacional semelhante à da Finlândia. Cuba poderia, dessa forma, ser neutra em relação aos Estados Unidos e aberta à União

Soviética, sem com esta criar aliança formal (BARRETO FILHO, 2001, p. 242, grifo meu).

A política brasileira, conforme definida por Jânio, era contrária a interferências estrangeiras diretas ou indiretas em Cuba. O Brasil apoiaria medidas para preservar “a integridade do continente”, mas sem admitir intervenções ou medidas de força. Essa posição pela prevalência do princípio da não intervenção foi explicitamente manifestada no discurso de Abertura da Assembleia Geral da ONU em 1961:

O Brasil acompanha com especial atenção a evolução do caso cubano, fiel à sua posição de que o respeito à soberania, baseado no princípio da não intervenção, é uma obrigação indeclinável na convivência internacional e condição indispensável para o restabelecimento da harmonia continental. Nesse sentido, estima o Brasil que somente Cuba poderá dispor de seu próprio destino, e expressa a sua convicção de que por esse meio virão prevalecer os ideais e os princípios democráticos que norteiam o pan-americanismo, e que tão grande contribuição recebera da cultura política do povo cubano (FRANCO, Affonso Arinos de Mello *apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 144).

A tentativa de invasão da ilha na Baía dos Porcos foi repudiada pelo governo brasileiro, que manifestou, em nota à imprensa, sua “profunda apreensão” com o incidente e reiterou a estrita adesão brasileira aos princípios da autodeterminação e da não intervenção. A observância desses princípios tinha, no entanto, seus limites; pois, “como declarara o Ministro Afonso Arinos de Melo Franco ao Congresso Nacional, o Brasil deveria equilibrar a autodeterminação com o regime democrático *‘porque não podemos aceitar, na América, o comunismo internacional. Isto está claro em todos os tratados dos quais somos signatários’*” (BARRETO FILHO, 2001, p. 248, grifo no original).

Essa posição foi confirmada pelo Ministro San Tiago Dantas no contexto da preparação para reunião da OEA em Punta del Este (1962):

O atual governo brasileiro exprimiu, por mais de uma vez, o seu pesar por ver o regime cubano apartar-se por sua livre e espontânea vontade dos princípios da democracia representativa definidos na Declaração de Santiago, subscrita por Cuba em 1959. A evolução do regime revolucionário no sentido da configuração de um Estado socialista, ou – na expressão do Primeiro-Ministro Fidel Castro – marxista-leninista, criou, como era inevitável, profunda divergência e mesmo incompatibilidades, entre a política do governo de Cuba e os princípios democráticos, em que se baseia o sistema interamericano (*apud* BARRETO FILHO, 2001, p. 255).

A despeito dessas “incompatibilidades”, foram descartadas – por ineficazes, ilegais e inconvenientes – a intervenção direta ou sanções contra o regime cubano. San Tiago Dantas repudiou, ainda, a ideia do rompimento coletivo de relações diplomáticas:

O rompimento das relações diplomáticas que se explica no quadro das medidas bilaterais, só se compreenderia multilateralmente, no presente caso, como um passo a que se seguissem outros maiores, pois diminuiria a capacidade de influir sobre o governo com que se rompe, tiraria aos dissidentes o recurso humanitário do asilo e deslocaria do plano continental para a área do litígio entre Ocidente e Oriente a questão cubana, quando estimaríamos que ela não transcendesse os limites do Hemisfério (*apud* BARRETO FILHO, 2001, p. 256).

Para o Chanceler brasileiro, em conclusão:

É pela via diplomática que os Estados americanos poderão alcançar os meios eficazes de preservar a integridade do sistema democrático regional, em face de um Estado que dele se afasta, configurando seu regime como socialista (*apud* BARRETO FILHO, 2001, p. 256, grifo meu).

A despeito da oposição do Brasil, que se absteve, na reunião de Punta del Leste, que se realizou de 23 de janeiro a 2 de fevereiro de 1962, Cuba foi suspensa da Organização dos Estados Americanos, conforme desejo dos Estados Unidos. Ao explicar seu ponto de vista, o Chanceler brasileiro deixou claro que a política brasileira “não podia

ser considerada como favorável ao comunismo”. Ele lembrou que, na ocasião, o Brasil respaldou a resolução que declarou o comunismo “incompatível com os princípios do sistema americano” (BARRETO FILHO, 2001, p. 258).

Essa posição, no entanto, evoluiu ainda no decorrer de 1962. Em outubro daquele ano, no contexto da crise dos mísseis, os Estados Unidos solicitaram a aprovação da OEA, com base no Tratado do Rio de Janeiro, para o bloqueio de armas à ilha e para o eventual uso da força. O Brasil votou pelo bloqueio, mas manteve-se fiel à posição de não apoiar o uso de meios militares contra Cuba. No dia 23 de outubro, o novo Chanceler, Hermes Lima, declarou textualmente que Cuba tinha “o direito de levar a cabo a sua experiência política” e acrescentou que o “*fato de existir um regime socialista em Cuba não significa que não seja um regime americano*” (apud BARRETO FILHO, 2001, p. 264-265, grifo meu).

O impasse foi rompido com o recuo cubano-soviético, mas o episódio deixou claro que as identidades construídas no plano do discurso diplomático têm consequências políticas importantes. Ainda que no auge da crise o Brasil tenha admitido romper com a equação que excluía a possibilidade de um país ser ao mesmo tempo socialista e americano, foi essa a linha de argumentação que presidiu a suspensão de Cuba do sistema interamericano. Ainda que fosse arguido o caráter não democrático do regime cubano (que, certamente, não podia e não pode ser qualificado como uma democracia), o cerne da questão estava no caráter socialista da experiência cubana – pois antes e depois de 1962 não houve a ameaça de expulsão do sistema interamericano de outros governos manifestamente ditatoriais.

Hoje, conforme se pode argumentar a partir, por exemplo, das negociações para a formação da Alca e por sua não reintegração à OEA, Cuba continua a ser excluída da identidade continental americana – agora não mais, explicitamente, a partir da dimensão socialista de sua sociedade; mas pelo caráter não democrático do regime cubano. Essa nova interpretação dessa faceta da identidade americana foi

consagrada com a adoção da Carta Democrática Interamericana, durante a Terceira Reunião da Cúpula das Américas, no ano 2001, em Québec.

2.10 Governos Militares: dos círculos concêntricos ao pragmatismo responsável

Com o golpe de 1964 e o início do governo do General Castello Branco, a política externa brasileira sofreu uma modificação radical. Ainda que o cenário internacional, após a crise dos mísseis, tenha passado a se caracterizar pela progressiva *détente* entre os dois grandes blocos da Guerra Fria, a visão de mundo imposta pelos novos governantes brasileiros recuperou a ideia de uma bipolarização rígida no plano internacional, o que reduzia as possibilidades de atuação diplomática aos limites do alinhamento com o bloco ocidental. Nesse enfoque, uma política externa independente não era factível na prática, pois seria necessária a aceitação de um certo grau de interdependência nos planos militar, econômico e político, dentro de cada bloco. A única política possível para o Brasil, nesses termos, seria a firme adesão ao bloco ocidental, tendo como contrapartida a expectativa de um tratamento generoso – em termos de comércio, investimentos e assistência – por parte das potências ocidentais e, em especial, dos Estados Unidos. Embora advertisse a necessidade de “fazer distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência”, o Presidente Castello Branco pregava o alinhamento brasileiro às posições do Ocidente. Ele resumiu as prioridades da política externa de seu governo dentro do esquema dos círculos concêntricos. Em discurso pronunciado por ocasião das comemorações do Dia do Diplomata, em julho de 1964, o Presidente Castello Branco expôs a nova doutrina, de forma sistemática, pela primeira vez: “O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina,

do Continente Americano, da comunidade ocidental” (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 186).

O Chanceler Vasco Leitão da Cunha, na abertura da XIX Sessão da Assembleia Geral da ONU, ressaltou a “vocação pan-americana, ocidental, universalista” do Brasil e ecoou as ideias do novo Presidente, inclusive com longas citações de seu discurso do Itamaraty, e resumiu:

A definição é clara: *os laços que nos unem às repúblicas irmãs da América são nossa primeira linha de solidariedade internacional*. Temos com essas Repúblicas elos profundos, de geografia, de história, de tradições, de aspirações, e tudo faremos para unir cada vez mais nosso continente. Em segundo lugar não podemos negar as raízes ocidentais de nossa cultura e de nossas instituições, que nos levam a manifestar nosso permanente interesse na manutenção do modo de vida democrático que o Ocidente busca preservar. Não podemos tampouco deixar de sentir-nos ligados a tantos outros povos, na África [...], como na Ásia [...]. Todos esses países novos, e considero novos todos os países em via de desenvolvimento, sentem a necessidade de não se deixar prender por ideias e sistemas de puro conservadorismo, anseiam pela evolução social e política (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 187).

O discurso diplomático no período Castello Branco mantém, ainda que bastante matizado, o reconhecimento das especificidades dos países em desenvolvimento. Foi, no entanto, o caráter americano, traduzido no alinhamento aos Estados Unidos, o ponto mais realçado da identidade brasileira. Esse americanismo teve como medidas práticas o rompimento diplomático com Cuba, em 13 de maio de 1964; o apoio às propostas de sanções contra a ilha (com base no TIAR), em represália ao apoio cubano à subversão na Venezuela; e a ativa participação brasileira no comando das forças interamericanas de paz que intervieram na República Dominicana em 1965.

Em termos de diplomacia econômica, no entanto, foi preservada alguma margem de manobra em relação aos Estados Unidos, com as Delegações brasileiras junto ao Gatt e à Unctad defendendo a doutrina da “segurança econômica coletiva” e, mesmo, confirmando

a participação brasileira no G-77. Essa perspectiva foi reafirmada no discurso pronunciado pelo Ministro Juracy Magalhães, em 1966, na Assembleia Geral da ONU:

Longe de nós advogar qualquer forma de “luta de classes” entre nações, opondo aqueles que “têm” aos que “não têm”. Tal confrontação seria não apenas estéril, como também definitivamente prejudicial à causa da unidade e amizade entre nações e ao interesse da humanidade. Contudo, preciso enfatizar com igual firmeza que não seria menos desastroso rejeitar a verdade evidente de que é necessária uma cooperação estreita e inteligente entre Estados desenvolvidos e menos desenvolvidos, no interesse de todos. Eu falo em cooperação “inteligente”, por que já está bem tarde para se propor fórmulas inadequadas ou se aplicar táticas evasivas a um problema que não pode ser negado e não tolera adiamentos. Seria mesmo uma loucura, e uma loucura perigosa, rejeitar o postulado de que a conquista de uma taxa adequada de desenvolvimento econômico e de um grau adequado de bem estar social e segurança é a preocupação comum de toda a humanidade (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 210-211).

O governo do General Costa e Silva inaugurou a “diplomacia da prosperidade”, que abandonou as determinações da bipolarização rígida no cenário internacional e resgatou a ênfase da política externa brasileira na questão do desenvolvimento econômico. O Ministro Magalhães Pinto – ao contestar a recente invasão da Tchecoslováquia por forças soviéticas, o fracasso da II Unctad e a pouca evolução na questão do controle da proliferação nuclear vertical – advertiu a Assembleia Geral da ONU contra “uma condenável tendência de reversão à mais primitiva das lógicas: a lógica da força”. Ele acrescentou que esses acontecimentos “ameaçam devolver-nos a uma atmosfera de guerra fria, *que consideramos ultrapassada*” (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 228, grifo meu). A identificação primordial do Brasil tinha voltado a ser com os países em desenvolvimento.

No plano estritamente regional, é de se destacar a assinatura, em abril de 1969, do Tratado da Bacia do Prata, entre Brasil, Argentina,

Bolívia, Paraguai e Uruguai. O acordo tinha por objetivo “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e sua área de influência”. Iniciou-se também, nesse período, a disputa com a Argentina sobre o aproveitamento energético dos rios da região.

No período do General Emílio Garrastazu Médici, com a aceleração do crescimento econômico, a política externa – então batizada de “diplomacia do interesse nacional” – passou a incorporar a ideia do Brasil como potência emergente que, ainda que continuasse a apoiar a transformação da ordem internacional, estava “preparada para assumir as responsabilidades que lhe competem no tocante aos países de menor desenvolvimento relativo, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral” (BARBOSA, Mário Gibson *apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 266). Houve, ainda, um progressivo retorno da dimensão latino-americana da identidade internacional brasileira. Conforme assinalou o Chanceler Gibson Barbosa em discurso na ONU, em 1973, ademais da preocupação com o desenvolvimento, “dominante da política externa do Brasil”, o país, “consciente de suas responsabilidades e de seus encargos globais”, tinha como sua orientação prioritária “uma íntima cooperação com todos os países em desenvolvimento e, especialmente, com os da América Latina” (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 292).

A política do “pragmatismo responsável”, sob o impacto da crise do petróleo e das crescentes fricções com os Estados Unidos, acentuou a identificação do Brasil com os países do Terceiro Mundo e com a América Latina. Em termos regionais, no entanto, acirrou-se a discussão com a Argentina sobre o aproveitamento energético dos rios da Bacia do Prata. A diplomacia brasileira tomou a iniciativa de propor aos países amazônicos um tratado similar ao alcançado na Bacia do Prata. Em consequência, o Tratado de Cooperação Amazônica foi firmado, em julho de 1978, entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

Com a assinatura do Acordo Tripartite Brasil-Argentina-Paraguai foi resolvida, já durante o governo do General João Figueiredo, a

questão com a Argentina, o que permitiu uma maior aproximação entre os dois países. Durante a gestão do Chanceler Saraiva Guerreiro o Brasil assumiu posições fortemente terceiro-mundistas, com clara identificação com os países em desenvolvimento e ênfase na identidade latino-americana do país. Assim, no discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU em 1979, o Embaixador Guerreiro sublinhou que:

Para o governo brasileiro, é motivo de satisfação que as relações com nossos vizinhos imediatos – as nações irmãs da América Latina – estejam cada vez mais permeadas por tendências positivas. Sopram ventos de mudança na América Latina. Os países da região estão conscientes da necessidade de dar novas dimensões a seus laços históricos, através da intensificação de suas consultas políticas, do estabelecimento de novos e dinâmicos laços culturais e do aumento substancial de suas relações econômicas e comerciais. Embora conservando seus traços e peculiaridades, os países da América Latina se aproximam cada vez mais. Com a expansão do campo de entendimentos, será necessário acordar novas formas de ação conjunta. Por sua parte, o Brasil está pronto a cooperar e é nosso interesse que a paz e o descontraimento prevaleçam em nossa região e que os países da América Latina possam enfrentar, ombro a ombro, a luta comum pelo desenvolvimento. Com esse objetivo desejamos trabalhar com outras nações de todas as partes da América Latina (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 354-355).

O fracasso da reunião de Cancún, em outubro de 1981, debilitou o diálogo Norte-Sul (que foi enterrado, na mesma cidade, na reunião do G-7 de 1985), cuja reativação foi uma demanda presente nos discursos brasileiros até o fim do governo Figueiredo. Por outro lado, a Guerra das Malvinas, em 1982, enfraqueceu ainda mais a retórica americanista – na medida em que os Estados Unidos, em desacordo ao estabelecido no TIAR, apoiaram abertamente a Grã-Bretanha, uma potência extrarregional, contra a Argentina.

2.11 A Nova República e a integração latino-americana

A redemocratização dos países latino-americanos (entre eles, o Brasil), somada à crescente marginalização da região e aos problemas econômicos comuns, como o alto endividamento externo, criaram um contexto favorável para o reforço da identidade latino-americana. Os conflitos e desencontros nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, constantes desde a década de 1970, agravaram-se. Entre outras questões, os contenciosos nas áreas de patentes e da indústria de informática dificultavam a fluidez das relações bilaterais.

Por outro lado, a redemocratização latino-americana facilitou o aprofundamento do diálogo com os demais países do continente (especialmente, a Argentina), tendência que já vinha dos governos anteriores. Em consequência, a política externa brasileira passou a priorizar, claramente, a América Latina. São marcos desse processo, entre outros, os entendimentos entre os Presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, iniciados em Foz do Iguaçu; a incorporação do Brasil ao Grupo de Apoio a Contadora; o Consenso de Cartagena (1985) sobre a questão da dívida externa latino-americana; o reatamento de relações diplomáticas com Cuba, em junho de 1986; a fundação do Grupo do Rio; a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina (julho de 1986), que conduziu ao Tratado que criou o Mercado Comum Brasil-Argentina; e, naturalmente, o Tratado de Assunção, que constituiu o Mercosul, em 1991.

As referências à identidade latino-americana do Brasil estão presentes no discurso diplomático brasileiro, com bastante ênfase, durante toda gestão do Presidente Sarney. Em seu último discurso perante às Nações Unidas, em 1989, o Presidente expressou essa identidade em um tom de reivindicação:

Os maiores inimigos da democracia no Continente têm sido os baixos padrões sociais e a inflação que corrói nossas economias.

À falta de recursos, e oprimidos por conjuntura internacional perversa, os governantes latino-americanos não dispõem de meios para

atender aos mais legítimos e elementares anseios de suas sociedades. Multiplicam-se manifestações espontâneas de revolta. Há todo um acúmulo de violência, uma carga de rebelião sublimada que pode, a qualquer momento, aflorar e se alastrar incontrolavelmente.

Não se trata mais de motivações ideológicas. O que está em jogo na América Latina não é a dicotomia entre o sistema capitalista e socialista. Na América Latina, a persistência da pobreza e o esgotamento dos modelos de desenvolvimento conduzem à superação das ideologias. [...] O dilema atual não é militarismo ou populismo, mas recessão ou crescimento.

Muito se fala sobre a interdependência do mundo de hoje. Para a América Latina, porém, a interdependência somente tem mostrado sua face negativa. Alega-se a interdependência quando se trata de eternizar uma ordem internacional que nos relega, na realidade, à dependência; onde os mais pobres estão paradoxalmente reduzidos à contingência de financiar os ricos; onde os fluxos de conhecimento trafegam apenas em sentido horizontal. Esta não é certamente a interdependência que almejamos.

O Mercado Comum Europeu necessitou do choque da guerra para materializar-se. No nosso caso, estamos decididos a aproveitar o choque da democracia para caminhar na direção do velho sonho de Bolívar: a edificação da irmandade política latino-americana. [...]

Para o Brasil a sorte dos nossos vizinhos é a nossa sorte (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 498-499).

A identidade latino-americana do Brasil foi plasmada na própria Constituição brasileira. Em seu parágrafo 4º, o novo texto constitucional incorporou vários princípios que vinham (desde muito tempo, em alguns casos) conformando a identidade internacional do Brasil: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, respeito à autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.

Ademais, o parágrafo único do artigo 4º da Constituição de 1988 estabeleceu que a “República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”, uma inovação que não tem precedentes nas Constituições anteriores.

O Presidente Fernando Collor foi eleito com uma plataforma que, no plano externo, pregava a modernização da economia brasileira no sentido de uma compatibilização com as políticas e práticas das economias desenvolvidas. Houve um expresso repúdio ao que foi qualificado de “retórica terceiro-mundista” no discurso brasileiro. Mas, dentro da estratégia maior de abertura unilateral da economia brasileira, foi dada continuidade – inclusive com notável aceleração dos calendários – à integração do Mercosul.

Todavia, o papel do Mercosul apenas como peão de uma estratégia maior de liberação comercial e reinserção na economia mundial, ficou evidente com o lançamento da Iniciativa para as Américas pelo Presidente Bush (*senior*). Em seu discurso perante a Assembleia das Nações Unidas, em 1991, o Presidente Collor esclareceu que:

No continente americano, a Iniciativa para as Américas, hoje conhecida como Plano Bush é o primeiro sinal de disposição para o entendimento.

Seguindo esse mesmo impulso rumo a uma integração real do continente, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, que já se articula com a Iniciativa para as Américas por meio do *Rose Garden Agreement*, assinado em Washington este ano (*apud* SEIXAS CORRÊA, 1995, p. 535).



Capítulo 3

As Reuniões de Presidentes da América do Sul

A fundação do Mercosul, em março de 1991, criou uma nova e importante dimensão da identidade internacional do Brasil. O entendimento entre Brasil e Argentina, a que se vieram somar Paraguai e Uruguai, confirmou uma longa história de intercâmbios, interesses, conflitos e cooperação entre os países do Cone Sul. Essa vertente foi, no Império, a face “platina” da política externa brasileira e, durante o período republicano, essa região quase que resumiu a América do Sul para o Brasil. De fato, como vimos, o conceito de “América do Sul” que se desenhou nos diversos governos republicanos era quase que exclusivamente restrito a esses quatro países, ao Chile e à Bolívia (que logo se juntariam ao Mercosul como Estados associados).

Com o Mercosul, de todo modo, o Brasil e os demais membros do bloco passaram a contar com uma dimensão identitária comum específica, que não se confunde com a ideia de América Latina ou de América como continente – ainda que possa ser usada como um componente na reinvenção dessas duas identidades. Vale notar que, nesse contexto, a ideia de América do Sul não decorre necessariamente do vislumbre de uma expansão do Mercosul. Se o próprio texto constitucional determina que a integração *latino-americana* é uma das diretrizes permanentes da política externa brasileira, pode-se

discutir se o passo intermediário de uma integração *sul-americana* seria necessário ou mesmo desejável. Do mesmo modo, a integração *americana*, continental, pode parecer um destino final mais evidente. Cabe explicar, portanto, como e por que a noção de América do Sul foi adotada e quais são as consequências dessa estratégia.

As duas primeiras Reuniões de Presidentes da América do Sul nasceram de uma iniciativa pessoal do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. O resgate do conceito de América do Sul como elemento fundamental no quadro conceitual da política externa brasileira tem, no entanto, antecedentes próximos muito óbvios e resultou de um contexto internacional bastante específico. É consensual que o fim da Guerra Fria marcou a transição para uma nova etapa nas relações internacionais, embora não esteja, até hoje, inteiramente definida a forma que assumirá essa “nova ordem”. No início da década de 1990, a redemocratização da América Latina, os avanços no sentido da consolidação de grandes blocos econômico-comerciais, o esvaziamento do diálogo Norte-Sul, a pretensa necessidade de reformas liberalizantes e mudanças na estrutura dos Estados, entre outros pontos, serviam de referência para a busca de novas formulações e políticas.

3.1 Um novo cenário internacional

No que diz respeito à questão das identidades internacionais dos países do continente americano, esse período foi também extremamente prenhe em mudanças. O fim da Guerra Fria representou o enfraquecimento da equação entre americanismo e anticomunismo. Essa fórmula não foi totalmente eliminada por causa da manutenção do anacronismo que é a suspensão de Cuba do sistema interamericano. Mas, nesse novo contexto, as premissas dessa exclusão foram revistas. Tomando como princípio a feliz evolução no sentido da redemocratização do continente, Cuba continuou excluída – mas, agora (em tese) com base no caráter não democrático do seu regime.

A consolidação da democracia na América Latina favoreceu a emergência de mecanismos de consulta política, a exemplo do Grupo do Rio, e estimulou a adoção de medidas e entendimentos que ajudaram na superação de antigas rivalidades e suspicácias, como no caso das relações brasileiro-argentinas. Esse novo clima deu condições para a facilitação do adensamento das relações entre países vizinhos, contribuindo para os processos de cristalização de novas identidades comuns, como o Mercosul.

Por outro lado, a assinatura do Nafta, em dezembro de 1992, desestruturou o tradicional binômio América Latina/Estados Unidos. O México – indiscutivelmente um dos centros organizadores do conceito de América Latina –, com sua adesão ao Nafta, de certa forma despreendeu-se da região. A alteridade entre México e Estados Unidos, Sul e Norte, América Latina e Estados Unidos, pobres e ricos, latinos e anglo-saxões, mestiços e brancos, católicos e protestantes era tão arraigada que, para vestir com uma fórmula identitária essa nova união entre México, Estados Unidos e Canadá, foi necessário recorrer ao conceito geográfico de América do Norte – que, antes, era muitas vezes reservado exclusivamente aos estadunidenses e canadenses.

O Nafta redefiniu internamente também a noção de América como (em alguma medida) unidade econômica, ao fracionar claramente o continente entre um grande bloco centrado em Washington e o restante do continente. Ainda que se estivesse assistido apenas recentemente ao encerramento da Rodada Uruguaí – consagrando o multilateralismo comercial –, a perspectiva da formação de megabloques econômicos estava na ordem do dia. O Nafta gerou, inevitavelmente, um sentimento de exclusão e de solidão no restante do continente. Dos megabloques que se desenhavam, pareciam estar excluídos a África, o Caribe e as Américas do Sul e Central.

Em palestra proferida em agosto de 1994, o então Secretário-Geral, Embaixador Roberto Abdenur, relatou seu desencanto pessoal com o abandono do conceito de desenvolvimento nos debates

internacionais e comentou sobre esse sentimento de exclusão¹¹ que parecia presidir a inserção brasileira na nova ordem que se desenhava:

Eu, que trabalhei tanto nisso, não posso deixar de dar-me conta de que realmente houve uma derrota dos países em desenvolvimento, nos seus esforços de promover uma ampla reforma do sistema internacional. [...] A visão pessimista a que mais cedo me referi teve uma manifestação mais localizada no Brasil de tempos recentes. Algo que eu chamaria [...] como a “síndrome da exclusão”.

No momento em que foi assinado o Nafta, houve no Brasil, em diferentes setores, manifestações de muita tristeza, de muito lamento, pelo que seria a exclusão do Brasil dos principais focos de desenvolvimento, dos principais centros de dinamismo no mundo. O Brasil, “coitadinho”, está fora da integração europeia; o Brasil, “coitadinho”, não entrou no NAFTA; o Brasil, “coitadinho”, está tão longe da Ásia-Pacífico, da Ásia Oriental, das regiões mais dinâmicas do mundo (ABDENUR, 1995, p. 68).

Esse quadro já havia sido bem captado em artigo do Embaixador Carlos Augusto Santos Neves, publicado em 1993. O fim da Guerra Fria, ao extinguir a necessidade de alinhamento com um dos blocos, trouxe um maior grau de liberdade para os países periféricos; mas para o Brasil deixou também a descoberto o caráter excêntrico do país e

11 Esse sentimento de exclusão, que não era só brasileiro, foi também comentado pelo Embaixador Luiz Filipe Macedo Soares, então Diretor-Geral do Departamento das Américas, em entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2004: “No ano de 1992, nós estávamos diante de uma situação perigosa. Com a assinatura do Nafta, os países da América do Sul ficaram num estado de fascinação extraordinária pensando em ter a mesma possibilidade. (...) É terrível situação de um país (que, ainda que grande não é menos terrível) de ficar sozinho. De não ter interlocutor, porque estão todos olhando para o outro lado. Acho que foi a primeira vez que isso aconteceu, foi um impacto muito grande. Não porque o Brasil tivesse a expectativa, ou desejo, nem o interesse, de entrar em um acordo desse tipo com os EUA. Não por um exame mais aprofundado, que não se tinha feito, do acordo. Mas instintivamente, por uma questão de integridade nacional, não ocorria ao Brasil o desejo de entrar em um acordo com os EUA. É claro que perguntavam muito na época, se o Brasil vai também fazer um acordo com os EUA e a resposta que se dava era ‘não, não fomos convidados’. Isso era dito não com o sentido de despeito, apenas não aconteceu nada que nos levasse a isso. Nesse sentido, nós começamos a nos mexer, sem a mesma intensidade, sem a mesma visão e possibilidades de hoje, mas realmente houve uma mobilização para inverter essa situação. Na realidade, eu tenho a impressão que o acordo dos EUA com o Canadá e depois entre os três, México, EUA e Canadá, obedecia a visão dos EUA de que, depois de Maastricht, quando a Comunidade Europeia passava a ser a União Europeia, os EUA foram tomados dessa mesma fobia da solidão, desse medo de ficarem isolados. Pelo menos pegaram seus dois vizinhos e soldaram ali a América do Norte num bloco, de maneira que eles se sentissem mais confortados e confortáveis dentro de um contexto mundial. No Brasil, entre outras coisas, aí se falou na Alcsa, que no fundo se está realizando”.

da América do Sul, “distante dos centros de poder, afastada dos eixos econômicos, pobre em poder militar”. Ele sublinhou nesse artigo que se é “esta a condição da geografia, a história passa hoje a atuar não para compensá-la, como até poucos anos, mas para agravá-la ao se organizar uma ordem ou desordem mundial, sob o signo [...] de um duro princípio de exclusão” (SANTOS NEVES, 1993, p. 27).

Santos Neves concluiu que, para o Brasil e para os demais países da América do Sul, não restava outra resposta que não fosse a criação de um bloco sul-americano para permitir sua plena participação na nova ordem mundial.

Ao adensamento dos blocos reagem os países da América do Sul como que em disfunção, acentuando-se não a densidade continental, como nas outras regiões, mas sim as tendências centrífugas, de atomização e fratura, de soluções improvisadas, respostas *ad hoc*, emergenciais, de curto prazo, dispersivas. Arriscam, assim, perderem-se as virtualidades da América do Sul enquanto tais, diluídas nos particularismos de uma dezena de países, solitários em suas pequenas circunstâncias, reais ou imaginárias, entretidos em projetos que, sem sua dimensão continental, não lhes poderão acenar senão com relacionamentos menores, ancilares, dependentes. Este é o dilema da América do Sul, hoje: propor-se soberanamente como um bloco em pé de igualdade com todos os demais, com perspectivas imensas e únicas de participação na vida internacional – ou contemplar uma fratura que augura para todos os sul-americanos uma presença modestíssima na era que se inicia. Aí está a África como a lembrar não ser concebível vir a ter a América do Sul, por inconsciência ou indiferença, no limiar do século XXI, o mesmo destino da partilha e submissão que foi imposto à África pela força das armas em pleno século XIX (SANTOS NEVES, 1993, p. 30).

3.2 O Presidente Itamar Franco e a proposta de Alcsa

Na gestão do Presidente Itamar Franco, tendo a frente do Itamaraty pela primeira vez o Embaixador Celso Amorim, esse contexto foi claramente identificado. Já no discurso em que deu posse a seu Secretário-Geral e seu chefe de Gabinete – e que, na verdade, marcou sua confirmação como Ministro, em vista da impossibilidade do Ministro designado, José Aparecido, assumir o cargo – o Ministro Celso Amorim adiantou que:

É evidente que a primeira prioridade, a primeira ênfase que me vem à mente é a América do Sul. Na América do Sul, muito especificamente, estamos empenhados em levar adiante o ambicioso plano, com as correções que eventualmente se façam necessárias com o tempo, da integração do Mercosul. [...] Essa prioridade se completa por uma iniciativa tomada já no governo Itamar Franco, que é a Iniciativa Amazônica, que estamos propondo além das iniciativas anteriores já existentes em relação a outras formas de cooperação. Ela consiste na negociação de amplos acordos econômicos com os países amazônicos. *Creio que não é absurdo sonhar com um espaço econômico sul-americano que nos dê forças para termos uma articulação plena e multifacetada no cenário internacional* (AMORIM, 1995, p. 29, discurso de 2 de setembro de 1993, grifo meu).

Das palavras, passou-se à ação. Já em outubro de 1993, durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, realizada em Santiago, o Presidente Itamar Franco anunciou sua proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, “a ser implementada de forma flexível, mediante conjunto de acordos de livre comércio articulados entre si e amparados pelo Tratado de Montevideu” (FRANCO, Itamar *apud* Grupo do Rio, 1995, p. 38). Em discurso durante a VIII Reunião do Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 11 de fevereiro de 1994 (AMORIM, 1995, p. 47-49), o Chanceler Celso Amorim detalhou a

proposta brasileira, que deveria levar à liberalização do comércio de bens entre os países sul-americanos até 2005.

A partir daí, foram integradas ao discurso diplomático brasileiro as ideias de criação de “um espaço econômico sul-americano” (por exemplo, ABDENUR, 1995, p. 31) e do “espaço sul-americano como um espaço com identidade própria no plano político e econômico” (ABDENUR, 1995, p. 74) e outras fórmulas similares. Nesse contexto, o Mercosul serviria de ponto focal para o processo de integração sul-americana e latino-americana, em termos não só econômico-comerciais, mas também políticos. Pois, como assinalou o Chanceler Amorim, com o “Mercosul e seu complemento, a Alcsa, estamos dando base sólida à integração latino-americana, sonho acalentado pelos mais ardorosos idealistas da nossa história comum. Estamos, em realidade, iniciando a construção política da América do Sul” (AMORIM, 1995, p. 260).

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, o entendimento entre os quatro países do Mercosul foi consolidado em uma estrutura institucional que permitiu a negociação do aprofundamento da negociação em direção ao Mercado Comum. Além disso, em Ouro Preto, foi estabelecida a personalidade jurídica do Mercosul – que, a partir daí, estava habilitado a negociar, como bloco, acordos internacionais.

No último discurso de sua primeira gestão, na cerimônia de cumprimentos de fim de ano, em dezembro de 1994, o Embaixador Celso Amorim insistiu na tese de que o Brasil estava ancorado na América do Sul, “*conceito*, até agora puramente geográfico” (grifo meu) que se procurou construir “também sob a ótica política”. Em um balanço de sua gestão quanto a esse tema, disse nessa ocasião:

Não há, em política externa, como fazer mudanças bruscas e todas as tentativas nesse sentido tiveram de ser corrigidas por pessoas mais sensatas. Mas, certamente, há campo para evolução, para a percepção de novos momentos. Não vou defini-los a todos, até porque o Secretário-Geral já o fez com brilho e proficiência. Mas não posso deixar

de mencionar *a redescoberta da América do Sul pelo Brasil*. Durante muito tempo a nossa política externa, pelo menos a política externa que era percebida pelo grande público, parecia confinada ao Mercosul. Havia, naturalmente, outras iniciativas. Houve o Pacto Amazônico, instrumento que foi muito útil para o Brasil e continua a ser em muitos domínios. Mas havia a ideia de que, em matéria de política comercial externa, que, no final das contas, é o que afeta mais diretamente a vida diária das pessoas, nós tínhamos uma opção exclusiva.

Creio que foi obra do Presidente Itamar Franco mostrar que não era assim. A proposta da Alcsa [...] que já hoje caminha para a sua concretização através de acordos entre o próprio Mercosul e cada um dos países sul-americanos membros da ALADI, permitiu que a América do Sul, em seu conjunto, fosse redescoberta como área prioritária de ação da política externa brasileira, inclusive da sua política econômica externa. *E é talvez fruto da evolução internacional, mas também da nossa própria evolução, que essa prioridade seja percebida pelos nossos parceiros da maneira que ela realmente deve ser. Sem nenhuma pretensão hegemônica, sem nenhuma pretensão de liderança, mas sem também que o Brasil abandone o poder de iniciativa que é natural a um país das nossas dimensões. Vemos isso hoje, nos mais variados países da América do Sul (AMORIM, 1995, p. 113, discurso de 19 de dezembro de 1994, grifos meus).*

A realização da Cúpula de Miami, em fins de 1994, com o lançamento da proposta concreta de uma Área de Livre Comércio das Américas – que havia apenas sido vislumbrada na Iniciativa para as Américas lançada pelo Presidente Bush (senior), em 1990 –, abriu novas possibilidades para a integração hemisférica e, mais uma vez, rearranjou as perspectivas identitárias no continente. A América Latina, que tinha sido “fraturada” pela entrada em vigor do Nafta, viu renovada a contingência de alinhar-se a uma identidade americana, subordinada aos Estados Unidos. Essa proposta, aliás, não era inovadora. Já na Conferência de Washington de 1889/1890, os Estados Unidos haviam proposto uma União Aduaneira das

Américas – com uma moeda comum para regular as trocas entre os países da União, unificação dos direitos sobre proteção de patentes e, até mesmo, eventualmente uma autoridade supranacional comum para a definição e cobrança das tarifas sobre importações de terceiros mercados (SANTOS, 2004, p. 109-129). Essa proposta de fins do século XIX tinha como inspiração o *zollverein* dos Estados germânicos, que resultou na unificação alemã. Note-se que – além de ser o projeto, em muitos aspectos, mais abrangente em si – no contexto das relações internacionais daquela época, o controle dos fluxos internacionais de mão de obra era muito menos pronunciado, o que permitiria, na prática, uma rápida convergência de uma união aduaneira a um mercado comum. Os termos de 1889/1890 eram, portanto, muito mais amplos e, talvez, mais generosos do que a proposta que foi posta na mesa de negociação.

De todo modo, a oferta estadunidense em fins do século XX teve intensa repercussão nos países do continente – que, ao contrário de 1889/1890, quase unanimemente receberam com imenso entusiasmo a possibilidade de ter acesso franqueado ao maior mercado do planeta. Essa receptividade foi especialmente intensa nos países dotados de um menor parque industrial e dependentes da exportação de poucos produtos, para os quais se imaginaram ganhos imediatos no mercado americano. A ideia de Alcsa, no entanto, sofreu com a súbita “competição” oferecida pela proposta dos Estados Unidos e pouco progrediu.

O impacto e a surpresa causada pelo projeto americano ficam evidentes nos comentários do então Diretor-Geral do Departamento das Américas e depois Subsecretário-Geral para a América do Sul, Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares, em trecho da entrevista concedida ao autor em que ele comenta a evolução desse tema:

A proposta da Alcsa nunca, tanto quanto eu possa saber, se estruturou. Era uma ideia de *building block*, fazer acordos que chegassem até uma dimensão hemisférica. Naquele momento, se estava no fim da negociação da Rodada Uruguai. Você tinha toda uma fundação

de uma nova política comercial internacional e, portanto, de novos instrumentos, novas técnicas. O Brasil tinha influência naturalmente, mas muito menos do que hoje. Era um ator nessas negociações com muito menos domínio das situações e das próprias ideias. Nós estávamos sendo um pouco reativos a uma rapidíssima construção de instrumentos, de institutos de direito que eram novos. Que tinham uma disseminação no Brasil menor do que hoje em termos de pessoas que pudessem dominar esse tipo de coisa. Nesse sentido, nós não tínhamos a mesma possibilidade que temos hoje de intervir com protagonismo nesse tipo de negociação. Portanto, nós podíamos imaginar um pouco vagamente uma Área de Livre Comércio da América do Sul; mas, se houvesse realmente a possibilidade de pô-la em prática, nós certamente teríamos dificuldades. Era muito mais discurso do que possibilidade real. Nesse sentido, a Cúpula de Miami quebra esse pensamento, porque intervém uma outra ideia que não estava presente. É toda uma outra história. A ideia da cúpula de Miami é lançada pelo Gore no México. Na verdade, ele lança essa ideia porque ele estava no México e não sabia o que dizer lá. Ela se põe no começo da administração Clinton como uma boa iniciativa para o hemisfério e aí eles começam a elaborar um pouco sobre o que pretendiam fazer. Por sorte, naquele ano de 1994, estávamos de Secretaria *Pro-Tempore* do Grupo do Rio. Primeiro, combinamos, dentro do Grupo do Rio, preparar uma posição coordenada. Dissemos aos americanos. A ideia foi lançada no México em janeiro ou fevereiro, só veio uma equipe americana à Brasília em maio e eles tinham mandado um papel. Era um papel fantástico, inominável, porque era uma espécie de cartilha de *good governance*. O que eles achavam que os países latino-americanos deviam fazer para serem minimamente aceitáveis. Nós dissemos: “Não é bem isso que a gente quer. De modo que a gente vai ter de fazer uma reunião para negociar uma declaração, talvez um programa de ação”. Os americanos ficaram surpresos e disseram que se houvesse algum comentário, ele poderia ser mandado por fax. Não havia, então, correio eletrônico. Eles queriam fazer a preparação por correspondência e nós só conseguimos ter uma reunião porque em setembro (passamos o ano todo praticamente sem contato) o Clinton tinha se dado conta que a coisa seria um fracasso e nomeou o McLarty, um colega de colégio dele,

e fez uma reunião de um dia em Washington. Nós fomos para lá e na véspera nos reunimos na Embaixada do Brasil com o pessoal do Grupo do Rio. Combinamos, e, na reunião no dia seguinte, no Departamento de Estado, os americanos ficaram apreensivos porque só uma pessoa falou, fora os americanos, que foi o Denot como representante do Brasil. Nenhum outro país abriu a boca. Daí nós voltamos. [...] Quando nós fomos negociar esse texto [do Grupo do Rio] em Washington, já em novembro, faltava menos de um mês para a Cúpula. Aí que os americanos disseram “nós queremos fazer uma área de livre comércio das Américas”. A gente não estava preparado. Eles realmente vieram com uma iniciativa nova. Ninguém estava falando de comércio antes. [...] Tanto que esse ponto, esse subcapítulo da Declaração de Miami, do programa de ação de Miami, não foi decidido nessa reunião. Ainda ficou para ser resolvido lá em Washington nas semanas anteriores a Miami e aí se chegou às bases do que veio ser a Alca (Macedo Soares, entrevista ao autor em 18 de outubro 2004).

3.3. O Presidente Fernando Henrique Cardoso e o conceito de América do Sul

A Cúpula de Miami foi assistida também pelo então Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Seu governo, no que se refere à questão da identidade sul-americana do Brasil, tem, claramente, dois momentos. De seu início até janeiro de 2000, a noção de América do Sul permanece (ainda que de forma mais difusa) no discurso diplomático, como um legado do governo Itamar Franco. Mas, observa-se o progressivo abrandamento, até o quase completo esquecimento, da proposta de Alcsa. Um segundo momento foi inaugurado no início de 2000, quando se gestou a iniciativa das Reuniões de Presidentes da América do Sul, dando a esse conceito um conteúdo bastante definido.

Nos primeiros anos do governo, as referências à América do Sul nos pronunciamentos do Presidente são bastante esparsas, muitas vezes acompanhadas de menções também à América Latina.

Pode-se identificar, por outro lado, desde o início, um tema que ganhará força, mas que era menos presente no discurso do governo anterior: a questão da integração no campo da infraestrutura e comunicações. Veja-se, por exemplo:

[...] o Mercosul é a plataforma a partir da qual já estamos trabalhando para a construção da zona de livre comércio que abrangerá o conjunto das Américas. Trata-se de um processo necessariamente gradual, que deverá passar pela conformação de um espaço integrado na América do Sul a caminho da integração hemisférica, sem exclusão de qualquer outra região. [...] Chamo a atenção dos presentes para as oportunidades extraordinárias de negócios que a integração está gerando em termos de infraestrutura necessária para fazer a interligação física entre os países da América do Sul. Um bom exemplo é o gasoduto de 3.500 quilômetros ligando o Brasil e a Bolívia que começará a ser construído brevemente, e que representa um investimento da ordem de quatro bilhões de dólares (CARDOSO, 10 de fevereiro de 1997, grifos meus).

A questão da infraestrutura e da interligação física com os países vizinhos ganhou, no discurso presidencial, preeminência sobre a ideia de integração econômico-comercial, contida na proposta de Alcsa.

*[...] a integração com o Mercosul é um fato histórico irreversível. Porque estamos integrando o Brasil, fisicamente, à geografia da América do Sul. E não é só o Mercosul *stricto sensu*, a Venezuela também. Bolívia, Argentina, Uruguai, Paraguai – temos uma hidroelétrica com o Paraguai. São fatos irreversíveis. O nosso espaço econômico não é mais o espaço só do nosso território. E isso é recíproco, também o espaço dos outros se amplia, aqui não há nenhuma visão de “só o Brasil”. Não, não. Sabemos que temos um grande mercado, e que estamos abrindo o nosso mercado para os vizinhos, com o que damos uma força grande à produção dos nossos vizinhos (CARDOSO, 08 de maio de 1998).*

A mediação do litígio entre Equador e Peru trouxe, com muita ênfase, a noção da América do Sul como uma região de paz e democracia. Essa ideia foi realçada pelo Presidente muitas vezes, a começar pelo

discurso por ocasião da cerimônia de assinatura da Declaração de Paz entre Equador e Peru, em novembro de 1998:

Peru e Equador demonstram a todo o mundo, hoje, que o que distingue a América do Sul é o fato de ser uma região de paz. É o fato de ser uma região que elege a diplomacia e o direito internacional como estilo para superar divergências, que escolhe a boa convivência como passaporte para a modernidade (CARDOSO, 26 de outubro de 1998).

Essas duas leituras da noção de América do Sul foram confirmadas no contexto dos discursos de posse para o segundo mandato, no Congresso, em 1º de janeiro, e no almoço no Itamaraty, dia 4 de janeiro de 1999. Na mensagem ao Congresso, o Presidente reeleito diria que o Mercosul é uma “dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia”. Acrescentaria que o Brasil estava criando “um espaço integrado de paz, democracia e prosperidade na América do Sul” (CARDOSO, 1º de janeiro de 1999). No almoço no Itamaraty, o Presidente estendeu-se mais sobre o tema. Após comentar que a América do Sul era “um verdadeiro modelo de relacionamento entre vizinhos”, o Presidente prosseguiu:

A unidade da América do Sul é, portanto, um processo irreversível. E é irreversível porque está baseada em valores comuns. E são comuns também os nossos interesses, em muitas matérias. [...] Uma das coisas que mais me deram emoção, como Presidente da República – antes até, como Chanceler que fui do Presidente Itamar – foi o acordo que conseguimos fazer com a Bolívia para a construção de um gasoduto para trazer gás boliviano para o Brasil. [...] Há poucos dias, fui à Venezuela, na fronteira, para inaugurar uma estrada de integração do Brasil com a Venezuela, para as terras de Roraima, no Brasil. O Paraguai e o Brasil já estão irmanados há muitíssimo tempo, com muitos interesses comuns. E temos, hoje, Itaipu, que nos une irreversivelmente. Com a Argentina é a mesma coisa, com o gás, com a energia elétrica (CARDOSO, 4 de janeiro de 1999).

Houve, claramente, uma mudança de ênfase, que passou a se centrar na questão da infraestrutura regional. Antes, o foco era

integração econômico-comercial da América do Sul, cristalizada na proposta de Alcsa. Esquecida essa ideia, a direção da integração comercial foi dada por uma etapa final em que os esforços subregionais (nos quais a América do Sul como um bloco não figurava necessariamente) convergiriam para a integração continental, dentro da abordagem dos *building blocks*:

O fato é que já existe todo um processo de integração, que se faz com naturalidade, para que nós criemos, como estamos criando, um espaço compartilhado de prosperidade do Cabo Horn até o Caribe. Para que a integração hemisférica se faça com base numa capacidade efetiva nossa de discutirmos os nossos interesses. Vamos unindo, ao mesmo tempo, o nosso espaço platense, andino, amazônico, sul-atlântico, pacífico e caribenho. Essa é a verdade: nós, aqui, dispomos dessas imensas regiões e, pela sua diferenciação, ao se integrarem, se transformam numa região muito forte (CARDOSO, 4 de janeiro de 1999).

No discurso de autoridades do Itamaraty a questão da integração sul-americana e da Alcsa, em particular, foi também atenuada e, desde o início, colocada como eventual passo em direção à integração hemisférica. Assim, já em abril de 1995, em discurso na Câmara dos Deputados (Lampreia, 5 de abril de 1995), o Chanceler Luiz Felipe Lampreia elencou quatorze tarefas para o Itamaraty na gestão que se iniciava. Dentre essas muitas tarefas estava a consolidação do Mercosul e “as relações com nossos vizinhos latino-americanos e o processo de integração hemisférica, especialmente a partir do aprofundamento das relações com a América do Sul”. A Alcsa, por sua vez, passou a ser um objetivo incidental, dentro do processo de integração continental. Segundo o Chanceler, as discussões de acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia “*poderia levar, em alguns anos, a uma Área de Livre Comércio da América do Sul (Alcas), quando acordos semelhantes – no formato 4+1 – forem concluídos com os outros países do subcontinente*” (LAMPREIA, 7 de julho de 1995, grifo meu).

A integração na área de infraestrutura, menos presente no discurso do Itamaraty (em comparação com os pronunciamentos

presidenciais), foi ressaltada em cerimônia que efetivou a adesão brasileira à *Corporación Andina de Fomento* (CAF), sem que se tenha mencionado o objetivo de se alcançar a Alcsa (ou a Alcas). Nessa ocasião, o Chanceler brasileiro ressaltou que “nossa adesão à CAF cria mais uma dimensão de identidade e de associação entre o Brasil e esses países [andinos], com os quais já partilhamos a condição de países amazônicos e a vizinhança geográfica” (LAMPREIA, 1º de dezembro de 1995). Em tais circunstâncias, a América do Sul foi conceituada “como um grande espaço de entendimento político, de integração econômica e de cooperação” (idem, *ibidem*).

Na avaliação da política externa do primeiro ano da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso (LAMPREIA, 11 de abril de 1996), o Mercosul foi descrito pelo Chanceler como “a síntese do que tradicionalmente foi um dos nossos paradigmas diplomáticos no campo das relações bilaterais: as relações com os países do Prata”. Nesse contexto, “de nova grande realidade econômica e política na América do Sul”, o Mercosul seria “um dos núcleos a partir dos quais será possível ampliar a integração hemisférica”.

Com a frustração, durante os oito anos da gestão do Presidente Fernando Henrique, de um acordo entre o Mercosul e o Grupo Andino, a proposta de Alcsa foi abandonada em termos práticos e a ideia de integração sul-americana abrigou-se, em termos de discurso, no conceito de “organização do espaço econômico sul-americano”, revelando-se aqui também uma ênfase na questão dos projetos de infraestrutura. Na aula inaugural do ano letivo no Instituto Rio Branco, em agosto de 1997, o Chanceler Lampreia disse:

Essa realidade da integração regional dá uma perspectiva nova às nossas antigas e excelentes relações com todos os vizinhos da América do Sul. De fato, está em curso um grande processo de integração regional na América do Sul, fundado em três alicerces: a integração econômica e comercial, a integração energética e a integração física. Uma expectativa com que realisticamente trabalham os analistas

é a organização do espaço econômico sul-americano em função do brasileiro. Isso nos dá novas responsabilidades (LAMPREIA, 27 de agosto de 1997).

Em termos conceituais, a discussão sobre a utilização da ideia de América do Sul no âmbito da Chancelaria brasileira permanecia viva como se pode comprovar pela realização, em agosto de 1997, do Seminário “América do Sul 2006”, promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). No entanto, a noção de América do Sul como uma unidade econômica e “também sob a ótica política”, como havia preconizado o Chanceler Amorim em sua primeira gestão, recebeu cada vez menos importância no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique. Em seu primeiro pronunciamento após a reeleição e sua confirmação como Chanceler, o Embaixador Luiz Felipe Lampreia elencou vinte e duas “linhas de ênfase” (contra quatorze no início do primeiro mandato) para “complementar o projeto executado de 1995 para cá”. As nove primeiras estão, de um modo ou de outro, relacionadas com a discussão da identidade sul-americana do Brasil e vale a pena recordá-las (LAMPREIA, 4 de janeiro de 1999):

- a consolidação e o aprofundamento do Mercosul;
- o fortalecimento da aliança estratégica com a Argentina;
- o aperfeiçoamento das excelentes relações bilaterais que já mantemos com todos os nossos vizinhos, em particular, com o Uruguai, o Paraguai, o Chile e a Bolívia;
- a determinação de realizar uma aproximação ainda maior com os países irmãos da Comunidade Andina, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia, inclusive para chegarmos a um acordo de livre comércio logo que possível;
- a construção, na América do Sul, de um espaço integrado de intercâmbio econômico, articulação política e cooperação em todas as áreas, facilitado por indispensáveis empreendimentos comuns de integração física;

- a intensificação do diálogo e da cooperação com o México;
- o aprofundamento das relações com os países da América Central e com o Caribe, em especial com a Guiana e o Suriname;
- a participação no processo de integração hemisférica, com ânimo positivo e defesa intransigente de nossos interesses: não haverá concessões comerciais de nossa parte, se não houver estrita reciprocidade em termos de acesso ao mercado norte-americano, canadense e mexicano;
- o aperfeiçoamento das relações com os Estados Unidos.

Como se vê, a ideia de Alcsa já estava completamente abandonada, ainda que uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina seguisse entre as prioridades – o que não se traduzia na mesma ideia, uma vez que Guiana e Suriname estão claramente conceituados como países caribenhos. A ênfase em relação à América do Sul voltou-se para o fortalecimento do Mercosul e das relações bilaterais com os países do bloco e seus associados, e a construção de um “espaço integrado de intercâmbio econômico, articulação política e cooperação em todas as áreas, facilitado por indispensáveis empreendimentos comuns de integração física”. Essa noção foi corroborada pelo novo Secretário-Geral, Embaixador Seixas Corrêa, em várias ocasiões, desde sua posse, quando fez menção à “grandiosa tarefa de construir um espaço de prosperidade compartilhada na América do Sul” (SEIXAS CORRÊA, 4 de janeiro de 1999). Essa ênfase foi confirmada repetidas vezes no decorrer de 1999. Em novembro, por exemplo, em palestra para o Curso de Formação em Inteligência promovido pela Presidência da República, ele incluiu entre os temas prioritários para a política externa brasileira a “busca da formação de um espaço econômico comum na América do Sul” (SEIXAS CORRÊA, 5 de novembro de 1999).

3.4 As Reuniões de Presidentes da América do Sul

A progressiva suavização do conceito de América do Sul no discurso diplomático brasileiro sofreu, no entanto, uma alteração súbita a partir da reunião comemorativa dos 40 anos de fundação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizada em Petrópolis, em dezembro de 1999. Na sessão de abertura, o Presidente Fernando Henrique Cardoso pronunciou discurso que (retrospectivamente, pode-se constatar) continha os germes da proposta da Reunião de Presidentes da América do Sul. Ele disse na ocasião:

Não podemos hoje imaginar o crescimento econômico sustentado sem a perspectiva de fortalecimento dos diversos esquemas que deram realidade à palavra “integração”. Basta ver os avanços do Mercosul, da Comunidade Andina, do Mercado Comum Centro-Americano, do Caricom, do Nafta. O próprio fato de que hoje se possa pensar em uma Área de Livre Comércio das Américas dá uma boa medida de até que ponto a integração se tornou inseparável do desenvolvimento. [...] Na América do Sul, por exemplo, redesenhamos a geografia econômica. Estamos criando novos eixos de desenvolvimento, não apenas em uma perspectiva nacional, mas com o horizonte da construção gradual de um espaço integrado de prosperidade.

Basta lembrar a rodovia do Mercosul e a BR-174, que liga o Brasil à Venezuela. Ou a nova matriz energética sul-americana, com o gasoduto Bolívia-Brasil e os projetos de interconexão elétrica e de petróleo.

Estamos também trazendo as questões sociais, como a educação, para a agenda da integração.

Tratamos de encontrar soluções mais eficazes para o problema secular das disparidades regionais.

É preciso aprofundar todo esse processo. Para isso, é necessário contar com um diagnóstico e construir um portfólio de projetos para a América Latina e o Caribe, elaborados de comum acordo entre os países da região e com a parceria do BID, a qual, devo dizer, não nos tem faltado.

Tenho em mente algo na linha do estudo dos eixos de desenvolvimento que já enfrentamos no âmbito do nosso Brasil, com o programa “Avança Brasil”, o plano plurianual de investimentos em infraestrutura e na área social (CARDOSO, 4 de dezembro de 1999, grifo meu).

Dando seguimento a sua decisão, em reunião reservada realizada no Palácio do Planalto, em 13 de janeiro de 2000 – com a presença de vários Ministros de Estado; do Chanceler; do Secretário-Geral; do Embaixador na Argentina, Sebastião do Rego Barros; e do Coordenador para o Mercosul (cargo recém-criado), Embaixador José Botafogo Gonçalves –, o Itamaraty recebeu ordem de preparar, ainda no decorrer de 2000, uma Reunião de Presidentes da América do Sul (Assessoria Especial da Presidência da República, Notas da reunião de 13 de janeiro de 2000). Nesse encontro, o Presidente Cardoso reiterou seu entendimento de que o Brasil deveria tomar a liderança no Mercosul e na América do Sul. Declarou que “temos que dar seguimento ao trabalho de organização do espaço sul-americano”. O Chanceler, instruído pelo Presidente, relatou a proposta de “aumentar a visibilidade da liderança do Brasil na região a partir de políticas de integração comercial, energética, de transportes, etc” (idem, *ibidem*).

Comunicou-se aos participantes do encontro que estava sendo examinada a possibilidade da realização, no Brasil, de uma Reunião de Presidentes da América do Sul, ainda em 2000. O Presidente relacionou, ainda, os temas que julgava que poderiam compor a agenda dessa reunião: Mercosul, relações com a Comunidade Andina, democracia, acesso ao Pacífico, drogas, segurança amazônica e integração comercial. Determinou que essa cúpula deveria transcender o puramente simbólico, com um conteúdo eminentemente político ainda que sem nenhum objetivo negociador imediato (idem, *ibidem*).

Com relação às circunstâncias que envolveram o lançamento da ideia de uma Reunião de Presidentes da América do Sul, o então Assessor Especial da Presidência da República, Embaixador Eduardo dos Santos, confirmou (em entrevista ao autor) que a ideia do encontro teria partido do próprio Presidente Fernando Henrique,

inspirada em conversas que este havia mantido com o Presidente do BID. Na concepção original, os dois grandes temas a ser abordados no encontro seriam desenvolvimento da infraestrutura e democracia¹². Os outros itens que acabaram por ser incorporados à agenda (ciência e tecnologia, integração comercial e meio ambiente) não estavam no centro da proposta como ela foi concebida inicialmente. Na visão do Presidente, o México e os demais países latino-americanos de fora da região não deveriam participar, pois se tratava de uma “reunião de condomínio” – com ênfase na integração da infraestrutura, a partir dos eixos de desenvolvimento previstos no programa “Avança Brasil”. Por outro lado, com base no critério de vizinhança, os Presidentes da Guiana e do Suriname também seriam convidados. Conforme o que havia sido já debatido previamente pelo Presidente, um dos atrativos para a participação dos países vizinhos seria a possibilidade de contar com financiamentos do BID para os projetos que viessem a ser acordados. Note-se que, segundo essa concepção, a iniciativa não tinha como objeto qualquer ideia de formação de um bloco de países sul-americanos para participar coordenadamente em negociações comerciais (SANTOS, Eduardo dos, entrevista com o autor, 30 de abril de 2004).

A primeira reação do Itamaraty foi de cautela, na medida em que não se conheciam as reações dos países vizinhos à ideia. Em vista das resistências iniciais da Argentina, do Chile e da Colômbia, decidiu-se vincular o convite às comemorações do Quinto Centenário

12 Na verdade, a questão da democracia já era abordada, em outros foros, há mais tempo, como lembrou o Embaixador Luiz Filipe Macedo Soares, em entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2004: “Primeiro, democracia era um tema que vinha do meio dos anos 80, da criação do Grupo do Rio. O Grupo do Rio se funda basicamente na ideia de fortalecimento da democracia e foi disso que se tratou, ainda que tenha logo que se espraiado a iniciativa em outras coisas. Em 89, no começo de 90 o Brasil fez um chamado aos participantes do Grupo do Rio, que o Grupo era sobre democracia, não era sobre alfabetização, combate ao bicho do pé, não-sei-o-quê. Estava já, evidentemente, muito ao estilo latino-americano e então voltamos ao seu veio central. Então esse tema era e é fundamental. (...) Os outros elementos se juntam. Democracia já existia. Era e ainda será um tema fundamental. Você tem a democracia como um tema *sine qua*. Como você tem ainda fraquezas muito grandes nas instituições democráticas no continente, você não pode largar. O tema vai continuar por um tempo pelo menos. Os outros temas são temas que têm sua incidência no continente, mas você não vai deixar de tratá-los. Mas eu acho que o tema principal mesmo, a novidade era atacar o problema da infraestrutura. Isso é o grande escândalo do continente, que mostra que a integração nunca foi vista como uma realidade concreta, porque se você não vai de um lugar para o outro, não pode se entender, não pode levar mercadoria, etc”.

do Descobrimento em curso em 2000. Vale notar que o Presidente envolveu-se pessoalmente no processo de confirmação das presenças dos demais chefes de Estado (idem, *ibidem*).

No entender do Presidente Fernando Henrique, a questão da integração da infraestrutura regional partia do projeto de desenvolvimento regional brasileiro – pensado com base nos eixos de desenvolvimento, como o proposto no projeto “Avança Brasil”. No seu entender, para o sucesso do programa brasileiro “faltaria um passo”. Advertiu ele:

É preciso que esses eixos sejam pensados em escala regional. Nas condições da economia atual, o desenvolvimento não é algo que possa parar na fronteira. O aproveitamento de recursos naturais, as ligações de transporte e energia devem fazer-se em uma perspectiva sul-americana. Este é um aspecto central na ideia que tenho da América do Sul: uma região que tem a vocação de progresso compartilhado e de crescimento econômico conjunto (CARDOSO, 23 de fevereiro de 2000).

Essa visão confirmou-se em outras intervenções do Presidente. Por exemplo, quando do jantar oferecido ao Presidente Hugo Bánzer, ele disse: “Estou convencido de que é preciso pensar os vetores do desenvolvimento em uma perspectiva regional, sul-americana” (CARDOSO, 16 de março de 2000). Não houve, no entanto, ênfase na ideia de privilegiar exclusivamente uma identidade sul-americana. Isso fica claro, entre outros textos, no discurso no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica:

Estou convencido de que o desenho desses novos eixos de desenvolvimento e de integração, desses novos vetores de dinamismo econômico, deve ser necessariamente pensado em escala regional – sul-americana, mas também amazônica – e não apenas nacional.

É preciso entender que, nas condições da nova economia, o desenvolvimento não pode parar na fronteira. Já não se pode pensá-lo sem uma perspectiva nacional.

Estamos construindo uma nova matriz energética regional.

Estamos redesenhando a geografia econômica da América do Sul.

Isso reforça a identidade sul-americana.

Reforça também a ideia – que é central em todos esses projetos – de que a articulação de um espaço compartilhado de prosperidade na América do Sul só terá êxito se levar em conta a diversidade e especificidade das várias subregiões que compõem a riqueza e a complexidade da região.

A identidade sul-americana é uma identidade múltipla. É amazônica, andina, platense, caribenha, voltada tanto para o Pacífico como para o Atlântico.

Uma vertente não exclui a outra, e em todas elas a vocação da América do Sul é a de integrar-se cada vez mais.

Integrar-se, aproximando cada vez mais nossos países e desdobrando-se em diferentes espaços de cooperação.

Integrar-se, para atuar no mundo globalizado.

Esta é uma *geometria variável cuja flexibilidade, sem dúvida, nos trará benefícios* (CARDOSO, 6 de abril de 2000, grifo meu).

Essa questão da “geometria variável” dos diversos processos de integração no continente foi realçada pelo então Secretário-Geral, Embaixador Seixas Corrêa, ainda durante o processo de atrair os demais países da região para a proposta, em artigo publicado na Argentina. O Secretário-Geral lembrou que a integração latino-americana, por determinação constitucional, “é o compromisso mais importante da política externa brasileira”. O tom era prudente e também inseria a proposta brasileira no contexto das comemorações do Quinto Centenário, para celebrar a “longa tradição de convivência pacífica e harmoniosa do Brasil com os demais países da América do Sul”. Nesse artigo ele enfatizou que, em “razão da diversidade de nossa região”, a singularidade da integração latino-americana estaria “no emprego de geometrias variáveis”.

A composição do Grupo do Rio tem evoluído ao longo dos anos. A Aladi é integrada por dez países sul-americanos, pelo México, e agora, mais recentemente, também por Cuba. Na América do Sul, está em curso, com pleno êxito, o processo de construção do Mercosul, de cuja vertente política fazem parte integral a Bolívia e o Chile. A Bolívia, por sua vez, é membro da Comunidade Andina, o outro processo de integração mais importante da América do Sul. O Tratado da Bacia do Prata e o Tratado de Cooperação Amazônica são, ainda, dois instrumentos igualmente importantes na composição do mosaico de iniciativas de aproximação entre os países da América do Sul. Também na América Central e no Caribe registram-se variadas iniciativas de concertação política e de integração econômico-comercial de caráter subregional.

A diversidade e a riqueza desse panorama reflete-se nas estratégias e opções de inserção internacional das várias subregiões da América Latina e Caribe. Há uma diferenciação natural. Cada subregião segue um caminho condizente com suas realidades políticas e econômicas, que se somam ao sentimento comum, sempre presente, de identidade histórica, cultural e humana entre o conjunto da América Latina e do Caribe. As Conferências Ibero-americanas são uma manifestação desse sentimento comum projetado no plano extrarregional (SEIXAS CORRÊA, 1º de abril de 2000).

Ressalte-se que a proposta das Reuniões de Presidentes da América do Sul não trazia a ideia de contraposição ou, mesmo, de esforço de coordenação sul-americano para a negociação em outros foros, inclusive a Alca. A organização do espaço sul-americano seria, nas palavras do Presidente, “uma necessidade também diante do processo de globalização” (CARDOSO, 18 de maio de 2000). O Chanceler Lampreia confirmaria essa visão, em entrevista ao Correio Braziliense, quando perguntado sobre a relação entre a Reunião e o processo de construção da Alca. Depois de esclarecer que a reunião “não tem como foco principal o comércio”, o Embaixador Lampreia concluiria que “não imagino que essa reunião deva ser instância de

fortalecimento para a negociação da Alca” (LAMPREIA, 24 de agosto de 2000).

No “Seminário sobre a América do Sul”, realizado no Itamaraty às vésperas do encontro presidencial, na síntese feita pelo Embaixador Seixas Corrêa, duas vertentes foram propostas para animar a ideia de integração sul-americana. Na primeira, tratava-se de “promover a formação de um *front* comum de defesa contra efeitos perversos da globalização [...], tendo como ponto de referência o objetivo de resistir à potência hegemônica e, em particular, à Alca”. Na segunda vertente (que certamente reflete melhor as posições do governo Fernando Henrique), “fortalecer a articulação da América do Sul significa melhor prepará-la para uma inserção mais proveitosa e equilibrada nos grandes fluxos de comércio, investimentos, finanças e conhecimentos deste mundo globalizado” (SEIXAS CORRÊA, 2 de agosto de 2000). Essa percepção confirma-se com a leitura do artigo do Presidente Fernando Henrique Cardoso publicado no jornal “Valor Econômico” do dia anterior à abertura da Cúpula, sob o título, “O Brasil e uma Nova América do Sul”. Nesse texto, o Presidente expôs:

A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação de entraves, de obstáculos, ao comércio, e pelo aprimoramento das conexões físicas em transportes e comunicações. Quanto mais nos aproximamos desse objetivo, mais estaremos fortalecidos em nossa inserção nas diversas correntes de capital, mercadorias e tecnologia que desenham o panorama da economia internacional contemporânea (CARDOSO, 30 de agosto de 2000).

A Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul realizou-se, em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, com a participação dos chefes de Estado dos doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, bem como dos Presidentes do BID e da CAF. A agenda do encontro centrou-se nos seguintes temas:

democracia; comércio; infraestrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia.

O Comunicado de Brasília, assinado pelos doze chefes de Estado, registrou, entre outros, os seguintes entendimentos:

a) *Democracia, direitos humanos e temas sociais*

Adotou-se uma “cláusula democrática” para o conjunto da América do Sul. A manutenção do Estado de Direito e o pleno respeito ao regime democrático passaram a ser condição para a participação nos futuros encontros sul-americanos. Decidiu-se que seriam realizadas consultas políticas sempre que houvesse ameaças de ruptura da ordem democrática na América do Sul, respeitando-se os mecanismos de caráter regional existentes, a exemplo da Organização dos Estados Americanos ou do Grupo do Rio.

b) *Comércio*

Os Presidentes fixaram como meta a formação de um *espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul* – partindo da articulação entre o Mercosul e a Comunidade Andina, e com plena participação do Chile, da Guiana e do Suriname –, voltado à liberalização progressiva do intercâmbio de mercadorias e serviços, à facilitação de investimentos e à criação da infraestrutura necessária. Decidiu-se, ainda, buscar a coordenação das posições negociadoras dos países sul-americanos no contexto da conformação Alca.

c) *Infraestrutura de integração*

Houve entendimento em torno do conceito de eixos regionais de desenvolvimento. A noção de eixos, conforme o modelo brasileiro do programa “Avança Brasil”, buscava promover uma visão integrada nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Foi apresentado na reunião o “Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul”, elaborado pelo BID em coordenação com a CAF.

d) *Drogas ilícitas e delitos conexos*

Decidiu-se estreitar a cooperação entre os países sul-americanos nos campos da inteligência, das operações policiais, do controle do tráfico e do desvio de precursores químicos e do combate ao tráfico de armas. Foi proposto um mecanismo de consultas regulares entre os órgãos responsáveis pela luta contra drogas ilícitas e delitos conexos. No contexto da prioridade da luta contra a lavagem de dinheiro, os Presidentes decidiram estimular a participação de todos os países sul-americanos no Grupo de Ação Financeira da América do Sul.

e) *Informação, conhecimento e tecnologia*

Foi assinalada a necessidade de empreender esforços para implantar uma estrutura básica de conexão entre a região e as centrais de Internet e a conveniência de estimular a constituição de redes cooperativas de pesquisa em áreas estratégicas, para articular as competências nacionais e fortalecer a infraestrutura de pesquisa dos países sul-americanos. O Brasil anunciou o estabelecimento de um Fundo Sul-Americano de estímulo às atividades de cooperação científica e tecnológica, com participação aberta a todos os países.

Na ocasião, os Presidentes assinaram também duas declarações: uma de apoio ao processo de paz na Colômbia e outra sobre as Ilhas Malvinas.

Após a Cúpula, as referências à América do Sul na retórica brasileira multiplicaram-se. Já no discurso pronunciado, pouco depois, na Abertura da Assembleia Geral da ONU, o Chanceler Lampreia resumiu os resultados do encontro:

Dias atrás, pela primeira vez na história, realizou-se em Brasília, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Reunião de Presidentes da América do Sul.

O encontro teve o propósito de reunir os líderes sul-americanos em torno dos desafios comuns gerados pela realidade da geografia, do espaço compartilhado, da vizinhança física.

Nada mais natural que a primeira reunião se fizesse no Brasil, que divide fronteiras com nove de seus onze vizinhos do subcontinente e convive com todos eles, há mais de um século, numa atmosfera de paz, amizade e, cada vez mais, de forte ânimo integracionista.

Os Presidentes tomaram decisões importantes e concretas, que certamente irão ter efeitos duradouros. No campo político, concordaram em aprofundar o compromisso dos países da América do Sul com a democracia e decidiram que a manutenção do estado de direito e o pleno respeito ao regime democrático passa a ser condição para a participação em futuros encontros sul-americanos. Decidiram, ainda, realizar consultas entre seus governos na hipótese de ameaça de ruptura da ordem democrática na região.

Na área comercial, resolveram iniciar negociações para estabelecer, antes de janeiro de 2002, uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, com vistas à futura conformação de um espaço econômico ampliado na América do Sul, com a presença do Chile, da Guiana e do Suriname.

Com esse mesmo propósito, os Presidentes resolveram coordenar o planejamento e o financiamento das iniciativas de integração de nossa infraestrutura, de projetos prioritários nos campos da energia, transportes, telecomunicações. Assim, trabalhando juntos, teremos condições de criar, em menos tempo, as ligações físicas que servirão à unidade da América do Sul.

Com relação ao combate ao narcotráfico e ao crime organizado, um problema que atinge, sob formas diferentes, todas as regiões do mundo, os Presidentes destacaram o papel desempenhado pela OEA na luta contra as drogas nas Américas, e o estabelecimento, no ano passado, do Mecanismo de Avaliação Multilateral para avaliação do desempenho dos países do hemisfério nesse esforço. Resolveram, também, criar um sistema de consultas entre os órgãos dedicados a combater o narcotráfico e, ainda, instituir uma força-tarefa sul-americana contra a lavagem de dinheiro.

A Reunião de Presidentes da América do Sul foi um evento que jamais havia ocorrido em quase dois séculos de vida independente da maioria

das nações do nosso subcontinente. Além do significado histórico, e de seus prováveis desdobramentos no longo prazo, foi uma cúpula da qual resultaram decisões e consequências imediatas. *A principal delas é o compromisso democrático.* Como afirmou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em termos muito diretos: “a América do Sul de hoje é sinônimo de democracia [...]. Não deixaremos que haja abusos nesse alvorecer democrático. E cada vez mais exigiremos não apenas o voto, mas as condições de liberdade, de informação e de garantias jurídicas que dão ao sufrágio o significado efetivo da democracia” (LAMPREIA, 12 de setembro de 2000, grifos meus).

Como se vê, na leitura feita pelo Ministro Lampreia, poucos dias após o encerramento da Cúpula, destacam-se a questão da democracia e a possibilidade de se conformar um “espaço econômico ampliado na América do Sul”, que se faria por meio de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina e a posterior adesão do Chile, Guiana e Suriname. Fica implícito que a construção desse espaço se daria pelas negociações de preferências comerciais e pelo desenvolvimento da integração física transfronteiriça, consubstanciada na iniciativa de “Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul” (IIRSA).

Já em seu discurso de posse (pela segunda vez) no Itamaraty, no início de 2001, o novo Chanceler Celso Lafer apontou como um dos “fatores de continuidade que determinam o interesse nacional”:

[...] o *dado geográfico da América do Sul*, que é a *nossa circunstância diplomática*; o positivo e pacífico relacionamento com os nossos muitos vizinhos; a experiência de um “povo novo”, fruto da confluência de variadas matrizes e tradições amalgamadas pela unidade da língua portuguesa; o componente latino-americano de nossa identidade cultural; a escala continental que nos dá um papel na tessitura da ordem mundial; a relativa distância dos focos de maior tensão no cenário internacional; o desafio do desenvolvimento e o imperativo do resgate da dívida social, que é o passivo de nossa História. *Este conjunto de elementos caracteriza-nos no mundo* (LAFER, 20 de janeiro de 2001, grifos meus).

Com o novo Chanceler – que lançou naquele mesmo ano um livro sobre a identidade internacional do Brasil (LAFER, 2001) –, a América do Sul ganhou definitivamente contornos de fato geográfico no discurso diplomático. No contexto das negociações comerciais, no entanto, a América do Sul (como bloco) era vista como uma possibilidade, como eventual passo intermediário em direção à Alca. Em pronunciamento sobre a área de livre comércio hemisférica, proferido no Memorial da América Latina, o Professor Lafer resumiu as prioridades da política comercial brasileira em duas vertentes: o Mercosul e a Organização Mundial de Comércio (OMC). Para ele, “a estratégia brasileira poderia ser entendida em termos de círculos concêntricos, com o Mercosul e, mais adiante, a América do Sul constituindo um lócus de integração mais rápida e mais profunda”. A dimensão continental e a multilateral estariam situadas nos círculos mais externos desse conjunto. Havia, no entanto, uma importante diferenciação que se repetiu muitas vezes no discurso do Chanceler Lafer:

Tenho dito que o Mercosul constitui destino para o Brasil e não opção. Parafraseando Ortega y Gasset, trata-se da circunstância do nosso eu diplomático. Não é um processo redutível a sua dimensão econômica, por mais importante que esta seja.

A Alca, em contraste, é uma opção. Se as negociações em curso resultarem na elaboração de um texto de acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio nas Américas. O Brasil poderá, em seu momento, decidir voluntariamente, a partir de sua própria avaliação do interesse nacional, se lhe convém ou não participar no esquema de livre comércio hemisférico (LAFER, 4 de abril de 2001, grifos meus).

O Professor Lafer tratou de dar consistência acadêmica e criar uma ideia de continuidade histórica (na verdade discutível, como assinalado nos capítulos anteriores) na utilização do conceito de América do Sul pela diplomacia brasileira. Já na introdução de aula ministrada no Instituto Rio Branco, no início de sua gestão (LAFER, 12 de abril de 2001), ele comentou que o “fato de estar investido no cargo

de Ministro das Relações Exteriores não exclui, naturalmente, minha condição de Professor da Faculdade de Direito, sobretudo no contexto proporcionado pelo Instituto Rio Branco”. Cerca de metade de sua longa exposição, nessa ocasião, foi dedicada ao resgate e conceituação do que definiu como a “linha da política externa voltada para a união e a amizade entre os países sul-americanos”. Para ele, a Reunião dos Presidentes da América do Sul foi a “expressão contemporânea dessa constante *ideia-força da política externa brasileira*, voltada para assegurar a paz e o desenvolvimento da América do Sul” (grifo meu). Iniciando sua interpretação da evolução desta “ideia-força” na proposta de Rio Branco para um tratado entre Argentina, Brasil e Chile, o Professor Lafer relatou a ação brasileira nos episódios de Letícia, da Guerra do Chaco e o Protocolo de 1942 como antecedentes e evidência de continuidade dessa política sul-americana. Citou, ainda, a criação da Alalc e da Aladi; o Tratado da Bacia do Prata, de 1969; o Tratado, de 1973 com o Paraguai; o Acordo Brasil-Argentina-Paraguai, de 1979; o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978; e o gasoduto Bolívia-Brasil como iniciativas que, “entre avanços e recuos” seriam os “antecedentes e os marcos deste programa de trabalho regional”, que ele definiu como “uma *força profunda de longa duração* que vem norteando a ação diplomática brasileira” (grifo no original). No seu entender, como clímax dessa série de eventos, “o verdadeiro paradigma do processo de transformação do papel das fronteiras na América do Sul é sem dúvida o Mercosul”.

Resumindo a tarefa de caracterizar “a dimensão sul-americana como um dos componentes fortes da identidade internacional do Brasil e examinadas suas raízes históricas e expressões contemporâneas”, o Chanceler Celso Lafer concluiu:

Em síntese, em função da sua geografia, de sua experiência histórica e da linha de continuidade de sua ação diplomática, o Brasil está à vontade e em casa com o componente sul-americano de sua identidade internacional, que é uma *força profunda*, de natureza positiva, na sua política externa. É portanto natural que essa política encontre

prioridade nas relações com a Argentina; no desenvolvimento do Mercosul como projeto de longo alcance; e na articulação da América do Sul como espaço de paz e de desenvolvimento. (idem, *ibidem*, grifo no original)

Até o encerramento do governo Fernando Henrique, no ano seguinte, dois outros eventos merecem atenção no contexto da discussão da identidade (sul-) americana do Brasil. O primeiro, ainda em 2001, foi a iniciativa brasileira de enquadrar os atentados contra as Torres Gêmeas, em Nova York, como uma agressão contra o continente, nos termos do TIAR, e a outra foi, naturalmente, a Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guayaquil, nos dias 26 e 27 de julho de 2002.

Quanto ao primeiro acontecimento, a expressão da natural solidariedade brasileira por meio da invocação do TIAR – que foi definido pelo Chanceler como “uma moldura muito apropriada para moldar este momento com esta situação” (LAFER, 14 de setembro de 2001), deu um forte sabor americanista ao apoio brasileiro. Em contrapartida, houve inicialmente grande inquietação da imprensa sobre o alcance desse suporte. Alguns jornalistas chegaram a cogitar que o resgate do Tratado Interamericano de Defesa Recíproca poderia envolver o envio de tropas brasileiras em uma eventual resposta estadunidense.

A Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada no Equador, em julho de 2002, seguiu as mesmas linhas da Cúpula de Brasília e teve como documento final o “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento”, que invocou, como inspiração, o centésimo-octogésimo aniversário do encontro entre San Martín e Bolívar – ponto crucial do processo das independências hispano-americanas. Reafirmou-se a meta de criação de um espaço comum sul-americano e o compromisso com a democracia. Ademais, na declaração final foram ressaltadas: a necessidade da busca de um mundo mais justo e solidário; a conexão indissolúvel entre o sistema democrático e o respeito integral dos direitos humanos; o

entendimento de que a ajuda oficial ao desenvolvimento é um elemento necessário ao desenvolvimento humano sustentável; o compromisso de luta contra o problema mundial das drogas e seus delitos conexos; a urgência da adoção e melhoria de mecanismos para erradicar a corrupção; a condenação enérgica do terrorismo; e a preocupação com a manutenção e incremento dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos.

No que se refere à infraestrutura, foi manifestado empenho comum em estabelecer, de maneira coordenada, um espaço integrado – por meio do fortalecimento das conexões físicas e da harmonização dos marcos institucionais, regulatórios e normativos. Foi ressaltado que:

A consolidação desse objetivo permitirá que a região participe mais amplamente nas correntes internacionais de capitais, bens, serviços e tecnologia, já que sua geografia constitui-se em extraordinária base física para a intensificação dos esforços de integração produtiva, comercial e de infraestrutura.

A ampliação e o fortalecimento da infraestrutura regional seriam, portanto, fator essencial para a “integração do espaço econômico” da América do Sul. Nesse sentido, foi reiterada a importância atribuída à IIRSA como instrumento para o desenvolvimento da infraestrutura regional.

Assinou-se, ainda, uma Declaração Conjunta criando (de acordo com o que havia sido recomendado na Cúpula anterior) a “Zona de Paz Sul-Americana” – na qual, entre outras medidas, foram proscritas a introdução, o desenvolvimento, a fabricação, a posse, a instalação, a realização de testes e a utilização de todo tipo de armas de destruição em massa, incluindo as nucleares, químicas e tóxicas, bem como seu trânsito pela região.

A Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul deu, portanto, seguimento aos temas discutidos na primeira Cúpula; mas, resultou também na inclusão de novos temas, alguns de caráter mais global do que estritamente sul-americano. Já nos últimos meses de

seu segundo mandato, em seu discurso feito de improviso durante a Cúpula de Guayaquil, o Presidente Fernando Henrique Cardoso deixou transparecer um certo sentido de desencanto:

Eu me lembro de que, apenas começava o meu primeiro mandato como Presidente do Brasil, fui ao Chile e fiz uma visita à Cepal. E faz poucos dias, por razões acidentais tive que ler outra vez o discurso que fiz naquela ocasião. Não mudaria nada do que disse, mas, infelizmente, não mudaria porque o mundo não mudou na má direção. Naquele momento, eu ressaltava o que todos já sabíamos, que era necessário criar forças para compensar, no plano mundial, a integração financeira, a volatilidade dos mercados, a revolução tecnológica dos meios de comunicação, que tem efeito imediato sobre a volatilidade dos capitais. Havia que criar instituições mais fortes em nível mundial, que fossem cada vez mais democráticas e mais eficazes. Dizia o óbvio. Mas infelizmente, nem sempre o que é óbvio é suficiente para mudar o rumo da história. [...]

Eu dizia também – repito o óbvio – em Santiago do Chile, que algo deveria ser feito para impedir que os mercados financeiros fossem capazes de derrubar as economias, ainda quando sólidas. Nos haviam ensinado, e com razão, que os fundamentos econômicos de nossos países devem ser sãos, que devemos ser capazes de operar as variáveis macroeconômicas com responsabilidade, que os ajustes fiscais são necessários, que devemos produzir superávits, honrar os contratos, pagar dívidas. [...]

No entanto, não existem mecanismos capazes de contrapor certas pressões que vêm dos mercados financeiros, que destroem em pouco tempo o que se levou anos para construir. Será esta a ordem internacional que desejamos? Será esta a ordem internacional que se quis em Bretton Woods? Estou certo que não. Mas falta neste momento liderança no mundo, para que o mundo se dê conta de que não pode seguir com a incerteza. Já não se trata mais do risco que se possa calcular; trata-se de incerteza. Eu sei sim, como todos sabemos, que o 11 de setembro introduziu um elemento muito

grave, um elemento de incerteza, porque mesmo os mais poderosos não são capazes de limitar, de impedir ações criminais. Mas frente à incerteza não será melhor buscar consensos que levem à construção de uma ordem mais previsível, mecanismos que permitam enfrentar essas forças irracionais quer sejam do mercado, quer sejam da política, de forma democrática, por meio de uma convocatória, que seja uma convocatória real, como foi feito em São Francisco, há tanto tempo, para a reconstrução do mundo, com base na paz, na justiça, em um sentimento de igualdade entre as nações?

Falta e falta muito para que este espírito de Guayaquil seja um espírito que possa estar de plantão na Europa ou nos Estados Unidos ou na Ásia (CARDOSO, 26 de julho de 2002).

Capítulo 4

Governo Luiz Inácio Lula da Silva e a Prioridade Sul-Americana

Em seus dois primeiros anos, a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva diferenciou-se da seguida na administração anterior em muitos aspectos, preferências, ênfases e matizes. A integração sul-americana e a construção de um espaço econômico comum no continente – tarefa que estava entre as prioridades do governo Fernando Henrique Cardoso – ganhou a condição de principal prioridade na gestão do Presidente Lula, com mudanças de ênfase, intensidade, empenho e conteúdo. Essa primazia sul-americana foi emoldurada pela visão estratégica de transformação da ordem internacional e de busca de uma melhor inserção internacional para o Brasil, para seus vizinhos e para os países em desenvolvimento de maneira geral.

4.1 Uma nova política externa

A América do Sul foi definida, desde o primeiro momento, como a grande prioridade de política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda como Presidente eleito, em sua visita a Washington, ele afirmou que “estamos profundamente empenhados na integração da América do Sul” e adiantou que “vamos olhar com atenção especial os

nossos vizinhos da América do Sul” (LULA DA SILVA, 10 de dezembro de 2002). No discurso de posse, essa escolha foi reafirmada ainda mais claramente: “A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. Acrescentou que seriam estimulados os “empreendimentos conjuntos” e fomentado “um vivo intercâmbio intelectual e artístico”. Prometeu apoiar os arranjos institucionais que se fizessem necessários para “que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul” (LULA DA SILVA, 1º de janeiro de 2003).

Também o novo Chanceler e seu Secretário-Geral confirmaram, com grande destaque, essa nova prioridade. Em seu discurso de posse, o Embaixador Celso Amorim anunciou que no “governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade”. Aduziu que a integração entre os países sul-americanos seria aprofundada nos mais diversos planos e que a *“formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo”* (AMORIM, 1º de janeiro de 2003, grifos meus).

Dias depois, durante a cerimônia de sua posse como Secretário-Geral, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães reafirmou, mais uma vez, essa opção:

A América do Sul constitui a prioridade da política externa, conforme deixaram claro o Senhor Presidente da República e Vossa Excelência [Embaixador Celso Amorim]. A ação na América do Sul deverá atender ao objetivo de construção da integração econômica e da cooperação política e social, a partir de uma atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa.

A construção de uma sociedade brasileira mais democrática, mais justa e mais próspera somente poderá ser bem sucedida se nossos vizinhos também participarem desse processo.

As questões da América do Sul, plenas de desafios e oportunidades para o governo do Brasil em um mundo multipolar que desejamos construir, terão,

assim, toda a prioridade necessária para cumprir o determinado por Vossa Excelência (GUIMARÃES, 9 de janeiro de 2003, grifos meus).

De fato, no governo Lula, a América do Sul passou a ser a grande prioridade da política externa brasileira. São muitos os elementos que corroboram essa assertiva. Em primeiro lugar, registre-se que, mesmo no plano do puramente retórico, a expressão “América do Sul” passou a estar presente em praticamente todos os discursos, entrevistas e outros textos relativos a temas internacionais. Como comparação, verifica-se que nos oitos anos do governo Fernando Henrique Cardoso há oitenta e cinco textos presidenciais (dos quais apenas doze do primeiro mandato) em que essa expressão aparece. Em contraste, nos dois primeiros anos de sua gestão, o Presidente Lula mencionou a “América do Sul” em cento e seis textos¹³.

Essa diferença em termos de intensidade (e não só no plano da oratória) foi ressaltada diversas vezes pelo Chanceler Celso Amorim. Já no início de junho de 2003, ao responder pergunta sobre em que se diferenciava sua política e a anterior, ele destacou que:

A diferença, a meu ver notável, é na intensidade com que as prioridades têm sido perseguidas. O Presidente Lula tem buscado a integração da América do Sul com uma intensidade que nunca ocorreu na história. Em apenas cinco meses de governo, sete presidentes sul-americanos vieram ao Brasil, algo que nunca ocorreu antes. Aconteceram situações complexas, como no caso da Venezuela, em que muitos achavam que o Brasil não deveria se envolver. [...] Sob a orientação do Presidente Lula, a unidade do Mercosul se consolidou. O BNDES vai financiar projetos para os sócios do Mercosul, reforçando a presença brasileira. O apoio ao Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas não é apenas um gesto, mas parte do esforço da América do Sul em ter uma voz única (AMORIM, 2 de junho de 2003).

¹³ Essa estatística refere-se a discursos, entrevistas, palestras e outros textos registrados no site do Itamaraty, conforme pesquisa realizada em que se usou a expressão “América do Sul” como critério de busca.

Ademais da intensidade, outro fator, também nessa linha, que contribuiu para a discrepância foi o maior empenho em buscar relações mais profundas com os países sul-americanos. Esse interesse começava pelo próprio Presidente da República, como assinalou o Ministro Amorim, comentando novamente as desigualdades de atuação em relação ao governo anterior:

Há diferenças de ênfase, o que não é pouca coisa. [...] Não basta ter uma boa ideia, tem de batalhar. Pode ser uma diferença de grau em relação a governos anteriores, mas é uma diferença de grau importante. Vou dar um exemplo concreto. Estamos buscando uma relação mais intensa com a América do Sul. Outro dia o Presidente Uribe, da Colômbia, convidou o Presidente Lula para uma cerimônia que não estava na agenda do Planalto. O que fizemos? A agenda foi mudada, o Presidente saiu de São Paulo à meia-noite, viajou 7 horas no Sucatão, chegou às 5 horas da manhã em Cartagena, descansou apenas 2 horas e foi encontrar o Presidente Uribe. Quantos presidentes do Brasil já fizeram isso? Quando se diz que não há diferença, é preciso lembrar que a determinação faz diferença (AMORIM, 25 de setembro de 2003).

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*” (grifo meu). Nessa mesma entrevista, concedida em novembro de 2003, ele afirmou:

No caso da América do Sul, foi o Presidente Fernando Henrique quem fez a primeira reunião de Presidentes da região, e foi uma boa iniciativa. Mas veja a ênfase que o Presidente Lula tem posto nisso, não só em termos de encontros. Quando vier o Presidente do Chile, o nosso

Presidente terá encontrado com todos os Presidentes da América do Sul em Brasília, fora os encontros que ele teve com quase todos em reuniões internacionais ou em posses de outros Presidentes. Reunião entre a Comunidade Andina e o Mercosul, em nível de chanceleres, tinha havido só a primeira. Agora houve duas em menos de dois meses. O Presidente Lula foi convidado para a cúpula da Comunidade Andina, o que reflete não só a prioridade dele, mas a percepção dos outros em relação a essa prioridade. Em política externa essas ênfases acabam tendo um impacto nas próprias orientações e prioridades (AMORIM, 1º de outubro de 2003).

Outro fato que confirma a prioridade dada à integração sul-americana foi a criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS), uma transformação no organograma do Itamaraty que revolucionou a tradicional separação entre as esferas política e econômica dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores. Ademais de seu conteúdo simbólico, essa medida tem efeitos práticos, como ressaltou o Ministro Amorim. Durante a cerimônia de posse do senhor SGAS, ele lembrou que, ao criar essa Subsecretaria-Geral, não apenas quis deixar clara a prioridade da América do Sul, mas também que “atribuímos a essa Subsecretaria as grandes negociações comerciais em que o Brasil está envolvido, à exceção da negociação multilateral que continua a ser feita na Subsecretaria econômica”. De fato – ao reunir o político e o econômico e concentrar nessa nova Subsecretaria as negociações com a Alca e com a União Europeia, entre outras –, essa mudança de organograma foi um “detonador de uma certa ótica, quer dizer, nós vamos fazer as negociações na Alca, as negociações com a União Europeia, pela ótica do Mercosul e da América do Sul” (AMORIM, 21 de julho de 2003).

A importância prática dessa nova estrutura foi também confirmada pelo próprio senhor SGAS em entrevista ao autor:

As coisas de organograma têm a sua razão, por isso, você sabe, os exércitos são divididos em pelotões, companhias, batalhões, regimentos, divisões e corpos de exércitos. E isso vem desde,

sei lá, pelo menos desde os tempos romanos. [...] Você criou um organograma extraordinariamente original porque, eu não sei nas outras Chancelarias, mas mostra um voluntarismo extraordinário. E a segunda coisa – e isso não se tinha feito nunca no Itamaraty e não se faz nas outras Chancelarias, até quanto eu saiba – juntou-se (e isso tem efeitos reais) o político, o econômico e o comercial, dando a visão completa da história, o que dota a mim como funcionário de uma plasticidade e de uma capacidade de atuação que eu posso me dar conta ao me relacionar com os parceiros. Por exemplo, aqui no Uruguai, como na Argentina, é a divisão tradicional, eu falo com duas pessoas e eles só sabem metade da história e eu sei as duas. Isso é uma coisa extremamente simples, um ovo de Colombo, mas que funciona. Não é necessário você fazer isso no mundo todo, mas na área de prioridade é necessário, porque você tem que ter uma visão de conjunto e uma atuação simultânea nas duas bases da integração, que são o comércio e a integração física. Levar as duas coisas. Não seria impossível fazer isso dentro de um organograma tradicional. Mas, se você juntar as coisas você facilita, não há a menor dúvida (SOARES, Macedo, entrevista ao autor em 18 de outubro de 2004).

Do ponto de vista da rede de postos no exterior, a nova prioridade sul-americana teve como consequência, em termos administrativos, o aumento da lotação das Embaixadas brasileiras na região e o incremento dos recursos financeiros destinados às várias atividades dos postos na região.

Outro tema importante que serve para diferenciar a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na questão da integração sul-americana foi a mudança de tom em relação à questão da liderança brasileira e de seus eventuais custos. Durante o governo anterior, essa probabilidade foi tratada com imensa cautela – como se vê pelos comentários do então Chanceler Lampreia no sentido de que o “Brasil não quer assumir a liderança regional nem quer se candidatar a um posto de liderança da América do Sul”. Ele explicou essa negativa arguindo não ser essa “a nossa tradição” e que esse esforço “levaria a

interpretações e confusões não desejadas por nós, como a de querer uma condição hegemônica” (LAMPREIA, 24 de agosto de 2000). A fórmula para superar essa contradição entre o fato de o Brasil estar, na prática, propondo iniciativas concretas de integração sul-americana e não querer assumir as rédeas desse processo foi, de certa forma, diluir essa ideia de comando:

Não cabem na América do Sul projetos hegemônicos. Foi dito no encontro em Brasília, com muita propriedade, que a América do Sul precisa de muitos líderes – seria apenas o caso de completar que a América do Sul precisa, na verdade, de 12 líderes. Com esse entendimento, estamos no rumo certo para fazer de nossa região uma área de paz, segurança, democracia e prosperidade compartilhada (LAMPREIA, 6 de setembro de 2000).

Em contraste, a questão da supremacia brasileira no contexto sul-americano, na gestão do Presidente Lula, foi colocada claramente, desde o início – inclusive pelo próprio Presidente:

Durante a campanha eleitoral, eu afirmava, para quem quisesse ouvir, que a minha primeira viagem, se ganhasse as eleições, seria uma visita a Buenos Aires, para simbolizar o compromisso, que eu tinha assumido na campanha, de dedicar um esforço muito grande para que o Mercosul não fosse apenas um elo de ligação comercial, mas que o Mercosul pudesse simbolizar uma integração efetiva do ponto de vista comercial, político, cultural e social com toda a América do Sul e – por que não dizer? – com a América Latina.

[...] Eu já tive encontro, nesses 20 dias, com o Presidente da Argentina, com o Presidente do Uruguai, com o Presidente do Paraguai, com o Presidente da Bolívia, com o Presidente do Chile, com o Presidente do Equador, com o Presidente da Venezuela, com o Presidente da Colômbia. *É impressionante como todos esses países quase que estão a exigir que o Brasil lidere a América do Sul, porque eles têm uma relação de respeito com o Brasil, porque têm dimensão da grandeza e do potencial econômico do Brasil.*

E é exatamente pelo fato de o Brasil ser a maior economia do nosso continente, a maior extensão territorial do nosso continente, a maior população do nosso continente e, possivelmente, um país que tenha uma dimensão maior do ponto de vista intelectual e cultural, que tenha mais universidades, é que o Brasil teria que ser generoso, é que *o Brasil deveria efetivamente assumir, não o papel daquele país líder que tenta transformar os outros em subservientes, mas o Brasil deveria ser um parceiro, aquele que defende os interesses da América do Sul, aquele que elabora projetos junto com os países da América do Sul, aquele que pensa na integração da América do Sul e aquele que pensa no desenvolvimento da América do Sul* (LULA DA SILVA, 23 de janeiro de 2003, grifos meus).

O Chanceler Celso Amorim, por sua vez, também não se furtou de comentar francamente essa temática do papel do Brasil como líder no continente:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, [...], de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (AMORIM, 9 de janeiro de 2003).

A postura do novo governo quanto a essa questão foi, portanto, marcadamente distinta. Ainda que não fosse buscada explicitamente a liderança, ela não era evitada ou escamoteada. E isso não apenas no contexto sul-americano, pois a “liderança é, sobretudo, decorrência de atitudes. O Brasil, por exemplo, nunca pretendeu ser líder do G-20. Mas partiu dos próprios integrantes do G-20 a ideia de que o Brasil deveria ficar à frente do grupo” (AMORIM, 9 de dezembro de 2004). Os discursos do Presidente Lula, de seu chanceler e das demais autoridades brasileiras ressaltam sempre, no entanto, que “nós não queremos ter vocação de hegemonia com ninguém. Nós queremos ter vocação de parceria” (LULA DA SILVA, 4 de setembro de 2003).

Como complemento da responsabilidade trazida pelo papel de líder, há o entendimento de que, seja no Mercosul, seja região como um todo, a preponderância brasileira se fazia “sempre compreendendo que o Brasil, por ser a maior economia [...], por ser o país mais industrializado, *tem de ter gestos de generosidade para seus parceiros*” (LULA DA SILVA, 27 de setembro de 2003, grifo meu). A questão da generosidade como instrumento de política externa e do reconhecimento de assimetrias entre o Brasil e seus parceiros sul-americanos foi também uma novidade trazida pelo governo Lula para a integração sul-americana. Já nos meses iniciais de sua gestão, em Aula Magna proferida no Instituto Rio Branco, o Chanceler Amorim esclareceu esse ponto:

Nossa prioridade é indiscutivelmente a América do Sul. Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.

O espaço econômico unificado que procuraremos construir terá como alicerces o livre comércio e projetos de infraestrutura entre os países sul-americanos, *com o indispensável reconhecimento de que há situações de assimetria a serem levadas em conta.*

Dispomos de uma sólida base de amizade e cooperação com cada um dos países da região, a qual se beneficia, hoje, de um forte compromisso democrático.

Em todos os contatos que tenho tido, e nos que pude observar do Presidente Lula com outros Presidentes, percebo o enorme *interesse em compartilhar não só os programas, mas a energia reformadora no campo social, que é a marca principal do atual governo* (AMORIM, 10 de abril de 2003, grifos meus).

O reconhecimento das desigualdades nas relações internacionais e o esforço para superá-las resgatou – e está aplicando em termos práticos – uma tradição do discurso diplomático brasileiro que havia sido posta de lado por vários anos: a ambição de transformação da

ordem internacional. O Brasil tinha sido uma das principais vozes em prol de uma nova ordem econômica mundial, que reconhecesse as assimetrias entre os países e promovesse a cooperação e a integração internacional em bases mais generosas e mais equânimes. O resgate da legitimidade do conceito da não reciprocidade marcou uma diferença fundamental com o discurso do governo anterior. Não se tratava de reviver o discurso terceiro-mundista, mas de romper com a leitura ideológica da prevalência dos mercados como único instrumento para regular as relações entre os países. Como assinalou Fonseca Jr. (1998, p. 213), na ortodoxia imposta pelos ideólogos do “fim da história” e do Consenso de Washington, “ideologicamente, o mecanismo central de solução do problema da riqueza passa a ser o mercado e não mais o Estado”. Ao aceitar essas premissas, como vinha aceitando, o Brasil estava abdicando de seu papel tradicional em prol da transformação das relações internacionais.

Com a perspectiva de transformação do sistema internacional renovada pelo exemplo dado nas relações do Brasil com seus parceiros do Mercosul e da América do Sul, ganhou densidade e coerência o projeto de transformar a ordem mundial ou, como declarou o Presidente Lula em diversas oportunidades, criar uma “nova geografia” econômica. A integração da América do Sul era um dos pontos de partida desse projeto, como assinalou o Presidente:

A construção de uma infraestrutura comum e uma forte integração econômico-comercial são os alicerces para realizarmos nosso sonho de uma Comunidade de Nações Sul-Americana, um Continente mais integrado, mais próspero e mais unido.

Esse projeto é parte de um esforço mais amplo de ampliação da presença dos produtos dos países em desenvolvimento no comércio internacional.

Precisamos construir uma nova geografia econômica e comercial dos países em desenvolvimento. Na verdade, essa “nova geografia” já está sendo conformada com o extraordinário aumento do fluxo comercial entre países em desenvolvimento nos últimos anos.

Precisamos, isto sim, ampará-la e promovê-la. A “nova geografia” é nossa resposta às oportunidades abertas pela aceleração dos fluxos de comércio e investimentos decorrentes da globalização. Ela não significa substituir fluxos tradicionais de intercâmbio Norte-Sul.

Queremos, sim, criar novas oportunidades e encorajar parcerias que explorem as complementaridades entre as economias do Sul (LULA DA SILVA, 22 de junho de 2004).

A construção da “nova geografia” confundia-se, portanto, com o esforço de transformação da ordem internacional – e não só das relações entre os países sul-americanos –, no sentido de torná-la mais justa e aberta. Como disse o Chanceler Amorim sobre a proposta do Presidente de mudar a geografia comercial do mundo, “a política é feita de muitas coisas, inclusive de imagens que sejam fáceis de captar” (AMORIM, 28 de janeiro de 2004). Havia, portanto, uma postura de transformação da ordem e esse novo empenho tinha também seus reflexos nas questões de postura negociadora e estilo. Perguntado sobre uma eventual mudança de estilo na condução da política externa em relação ao governo anterior, o Chanceler Amorim respondeu:

É verdade. Eu não uso gravata Hermès. [...] As ênfases dadas pelos governos mudam muito as relações. O Presidente Fernando Henrique já tinha feito uma reunião com os presidentes da América do Sul. Qual foi a energia dedicada a isso? Para quantos países africanos e árabes os ministros viajavam? Poucos. O Presidente Lula esteve com todos os presidentes da América do Sul. Foi duas vezes à Colômbia. Não basta ter ideias: é importante se empenhar para colocá-las em prática. O acordo da Comunidade Andina com o Mercosul é um fato histórico. Não basta só mudar a agenda da Alca. É preciso fazer coisas reais. Países como Colômbia, Equador e Venezuela vão perceber a importância da América do Sul quando esses trabalhos começarem a render frutos. Ao propor uma reunião de cúpula entre países árabes e América do Sul ou ao criar o G-20, o grupo dos países em desenvolvimento, estaremos lutando para colocar as ideias em prática (AMORIM, 5 de janeiro de 2004).

Essa mudança de estilo obedeceu à orientação do próprio Presidente da República, que em diversas ocasiões referiu-se à necessidade de negociar, com qualquer interlocutor, desde uma perspectiva ativa:

O dado concreto é que nós resolvemos deixar de ser tratados como pequenos, até porque eu aprendi, na minha vida, que ninguém respeita quem vai negociar de cabeça baixa, ninguém respeita quem vai negociar de forma subalterna. É preciso a gente não andar com o pescoço empinado, ou seja, com prepotência, mas de cabeça erguida, defendendo os nossos interesses. Nós poderemos crescer e abrir espaços extraordinários para nós e podem ficar certos os nossos comerciantes que nós seremos parceiros nisso.

Quando eu tomei posse, disse que tinha três setores no meu governo que eu iria cuidar da forma mais profissional possível: a área da indústria e comércio exterior, a área da agricultura e o Ministério das Relações Exteriores. Acho que, nessas três áreas, nós estamos fazendo aquilo que poderia ter sido feito há muito tempo.

A primeira coisa que eu disse ao meu Ministro Celso Amorim: ninguém respeita quem tira o sapato no aeroporto. Então, por favor, um Ministro de Estado não pode tirar o sapato em nenhum país do mundo, por conta das investigações aduaneiras. Se tirar o sapato, já perdeu 50% do seu valor moral e ético.

Eu acho que é isso que vai dar ao Brasil condições de ser tratado com respeito e nós achamos que respeito é bom, nós gostamos, queremos respeitar todo mundo mas queremos ser respeitados nas nossas relações. Não aceitamos a ideia de sermos tratados como seres humanos de um país em que as pessoas são inferiores e isso é que está norteando a nossa política. Esse é o papel do Furlan, esse é o papel do Roberto Rodrigues, esse é o papel do Celso Amorim, esse é o papel de todos que têm relações com o outro mundo, porque o jogo é duro e nós sabemos que fraqueza não permite que a gente ganhe esse jogo (LULA DA SILVA, 15 de setembro de 2003).

Também ficaram evidentes no discurso da política externa brasileira as razões pelas quais a América do Sul tinha passado a ser a grande prioridade. A prosperidade do continente é do direto interesse brasileiro, inclusive (e especialmente) de algumas das áreas menos desenvolvidas do país. “A integração da América do Sul é importante para a integração do Brasil porque em muitos lugares você está mais próximo dos outros países da América do Sul do que dos grandes centros comerciais daqui,” (AMORIM, 1º de outubro de 2003). O sentido dessa influência, se positivo ou negativo, está na razão direta do desenvolvimento e do encaminhamento dos problemas sociais também nos países vizinhos, pois, “no caso da integração da América do Sul, a grande questão não é saber se ela vai ocorrer, mas sim como: por meio das correntes saudáveis de comércio, ou pela via do crime organizado, do narcotráfico e das muitas outras mazelas que afetam a região” (AMORIM, 17 de novembro de 2003).

Havia, portanto, também uma motivação de desenvolvimento interno brasileiro para a prioridade sul-americana. Mas ela decorria, principalmente, das necessidades criadas pelo contexto internacional e sua relação com o projeto de desenvolvimento econômico e social brasileiro. Em seu discurso no âmbito das comemorações do Dia do Diplomata, em 2003, o Chanceler Amorim resumiu as linhas que seriam seguidas pelo Itamaraty dentro desse projeto de nova inserção brasileira no mundo:

Não poderia dirigir-me aos jovens diplomatas sem dedicar atenção especial à prioridade de nossa política externa, que é a integração da América do Sul. Estamos falando de *povos que enfrentam problemas comuns, e que compartilham anseios semelhantes*.

Nas várias conversas com lideranças dos países da região, temos verificado um forte empenho de trabalharmos em harmonia pela integração física e pelo progresso econômico, social e político de cada um de nossos países – e do Continente como um todo.

Juntos, os 12 países sul-americanos constituirão um polo de atração de investimentos e um mercado suficientemente amplo para dinamizar nossa interação com outros países da própria América Latina, com os quais mantemos a mesma vinculação histórica, e com outras regiões. Unidos, os países da América do Sul terão melhores condições de defender seus interesses junto a outros blocos e interlocutores. Coordenados, poderão enfrentar desafios que ultrapassam fronteiras e consolidar a região como uma zona de paz, cooperação, democracia e desenvolvimento.

O processo de integração sul-americana avança. A pedra angular deste processo é nossa relação com a Argentina e o fortalecimento institucional do Mercosul. Com o Peru o bloco acaba de assinar um acordo de alcance histórico. Antecipo, com confiança, a conclusão das negociações com a Comunidade Andina. Mais do que isto, acredito que estão sendo criadas as condições para o surgimento de uma “Comunidade Sul-Americana de Nações” – na expressão do Presidente Alejandro Toledo.

Progridem, igualmente, as negociações do Mercosul com a União Aduaneira Sul-Africana (SACU), com a Índia, com a China, o que alarga as nossas parcerias com os grandes países do Sul. Buscaremos, também, aprofundar o nosso relacionamento com a Rússia, ao mesmo tempo que continuamos a cuidar, com a atenção devida, do nosso relacionamento com os EUA e a Europa Ocidental. As viagens do Presidente da República a vários destes países testemunham esta prioridade.

Em novembro, o Presidente Lula estará visitando 5 países da África. Precisamos estabelecer com a África um padrão de relacionamento à altura da contribuição que a África nos deu para a formação da identidade brasileira. De minha parte, comecei a preparar o terreno com uma visita à África Austral, no último mês de maio, em que identifiquei as principais áreas de cooperação, e onde essa cooperação pode ser intensificada ou implantada.

Para dezembro está sendo planejada uma viagem do Presidente a seis países do mundo árabe. O objetivo é reforçar as relações com uma região onde são promissoras as perspectivas de cooperação econômica

e comercial, e à qual nos unem também vínculos sanguíneos e de afinidades. Juntamente com nossos vizinhos sul-americanos, pretendemos receber em 2004 os líderes do mundo árabe para uma cúpula voltada para a exploração de nossas complementaridades (AMORIM, 18 de setembro de 2003, grifos meus).

O próprio Presidente Lula descreveu a visão estratégica de seu projeto de inserção internacional do Brasil, a partir da construção da unidade sul-americana, em busca de novas parcerias e de posições mais afirmativas frente aos polos de poder do cenário internacional. Em fins de 2003, o Presidente traçou o seguinte mapa para a ação internacional brasileira:

Se vocês pegarem os indicadores, vão perceber que na área do comércio e em vários setores da indústria, a economia começou a se recuperar e a crescer. E eu estou certo, por todas as discussões e por todos os estudos que temos feito de que o ano que vem será extremamente promissor para o Brasil.

Agora, para isso acontecer, nós tivemos que semear algumas coisas importantes. *O primeiro passo foi recuperar a credibilidade do Mercosul.* Todo mundo sabe que o Mercosul depende muito da economia do Brasil e da Argentina. Se a economia brasileira e argentina não vão bem, não tem Mercosul. [...]

Depois, *nós entendíamos que era preciso que os maiores países da América do Sul tivessem políticas para ajudar os países de economia menores,* porque senão esses países terão mais dificuldades em desenvolver-se. E o BNDES tem o papel importante de financiar projetos de desenvolvimento nos outros países do Mercosul.

Nós chegamos à conclusão de que era preciso juntar toda América do Sul para fazer um Mercosul forte. [...] Hoje eu posso dizer para vocês que, em 500 anos de História, nunca houve a relação que existe agora entre o Brasil e os países da América do Sul. Se Deus quiser, num tempo bem curtinho, a gente vai ter todos os países da América do Sul participando do Mercosul, para não ficar apenas Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina.

O Peru já aderiu, a Venezuela está se preparando para aderir. Até dezembro nós vamos trazer os quatro países que compõem a Comunidade Andina, e depois vamos tentar trazer os outros para formar um grande bloco econômico do nosso continente.

Depois, nós decidimos que era preciso procurar alguns parceiros que tivessem similaridades com o Brasil. Ou seja, o mundo, hoje, é dividido assim: de um lado a União Europeia com todo o seu potencial, agora, mais importante, com a inclusão de outros 10 países; sendo que parte do dinheiro da União Europeia – que nós poderíamos pensar que viesse para o Brasil ou para a América do Sul – será utilizado para ajudar os países que antes pertenciam ao bloco comunista e que, agora, fazem parte da União Europeia. E, do outro lado, temos os Estados Unidos, que, quando se trata de negociação, pensam mais neles do que nos outros.

Então, nós precisávamos encontrar parceiros. Criamos, primeiro, o G-3: África do Sul e Índia, que têm muita similaridade com o Brasil. Mas nós não estamos contentes com o G-3. Nós queremos criar o G-5, queremos incluir neste mesmo bloco a China e a Rússia, porque aí vamos criar um bloco que vai ter praticamente metade da Humanidade. E quando nós chegarmos à Organização Mundial do Comércio teremos mais peso para exigir que a União Europeia e os Estados Unidos mudem a sua visão comercial. (LULA DA SILVA, 20 de novembro de 2003, grifos meus).

Essa visão estratégica – que buscava uma melhor inserção brasileira e uma transformação da ordem internacional para um cenário multipolar, mais estável e mais generoso – tinha na busca de um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) outro elemento fundamental. Existia a percepção de que se abria uma janela de oportunidade única para a participação plena do país e que não aproveitá-la seria um erro histórico de graves consequências. Como ressaltou o Embaixador Samuel Guimarães:

A oportunidade de ingressar no Conselho é única e pode não se repetir no futuro. Após a inclusão do Japão e da Alemanha, e eventualmente

de Estados como a Índia e a África do Sul, as tendências à concentração de riqueza, poder e tecnologia deixarão fora do Conselho apenas países que, pelas suas características, serão cada vez mais fracos em comparação com os membros permanentes. Assim, após a ampliação que se avizinha, não haverá mais necessidade de nova reforma do Conselho de Segurança. (GUIMARÃES, 2000, p. 116)

A prioridade dada à integração do Brasil no Conselho explicava-se pela necessidade de participar efetivamente da construção do novo regime internacional que estava sendo estabelecido a partir dessa nova arquitetura e cujas regras influiriam fortemente nas possibilidades de desenvolvimento do Brasil e dos demais países da periferia. Como sublinhou o então Secretário-Geral:

A sociedade e o governo brasileiro têm tarefas internas enormes e urgentes a enfrentar, mas não há dúvida de que a sociedade e o Estado brasileiro se encontram hoje mais vinculados ao sistema internacional e mais vulneráveis a eventos internacionais políticos e econômicos do que em qualquer momento de seu passado. A questão da participação no Conselho não é uma questão de prestígio e sim de garantia de que decisões da “comunidade internacional” (isto é, do Conselho) – que afetarão a organização política e econômica internacional assim afetando o Brasil – sejam tomadas com sua real participação. O Brasil deixaria de ser apenas objeto de decisões e obrigado a cumpri-las e passaria a ser sujeito, parte efetiva do processo de tomada de decisões, que será central para a constituição e gestão do sistema internacional (GUIMARÃES, 2000, p. 117-118).

4.2 Identidade americana, latino-americana e sul-americana

A prioridade sul-americana do período traduzia-se não só na integração comercial e da infraestrutura entre os países do continente, mas também em “mais integração política, com o aumento dos contatos entre nossos governos e nossas sociedades. E mais integração social e humana, com a troca de experiências no combate à pobreza e à fome

e a promoção da justiça social” (AMORIM, 25 de agosto de 2004). Como ressaltou o Ministro Amorim:

O aprofundamento dos laços entre nossas economias, a convergência política e o aumento do contato entre as sociedades e os cidadãos da América do Sul passam por acordos comerciais como os que firmamos entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina. Exigem atenção especial para as questões de infraestrutura, como transportes, comunicações, energia. Mas requerem, também, uma aproximação entre os povos e sociedades, por meio da arte, da cultura, da multiplicação de oportunidades de contato. Aspiramos conformar uma Comunidade Sul-Americana de Nações (AMORIM, 1º de outubro de 2004).

Mais do que apenas integração comercial, a política externa brasileira buscava construir uma nova identidade sul-americana. De que forma essa dimensão se relacionava com os demais aspectos de nossa identidade internacional? Esse tema é especialmente relevante no tratamento das vertentes latino-americana e americana da identidade brasileira. Essas duas correntes (como vimos na breve resenha histórica do capítulo 2) são as que estão mais intimamente relacionadas com a construção e a vigência do conceito de América do Sul no discurso diplomático brasileiro.

Uma primeira abordagem da questão nos conduz a uma conclusão importante. Finalmente, desde a proposta de Alcsa e das Reuniões dos Presidentes da América do Sul havia uma conceituação precisa da ideia de América do Sul: trata-se dos doze países que se situam na entidade geográfica que hoje conhecemos como continente sul-americano: Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia, Brasil, Paraguai, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana. Como disse o Chanceler Amorim, “juntos os 12 países sul-americanos constituirão um polo de atração de investimentos e um mercado suficientemente amplo para dinamizar nossa interação com outros países da América Latina [...] e com outras regiões” (AMORIM, 18 de setembro de 2003). Essa abordagem distingue-se do conceito de América do Sul manejado

no passado – de contornos pouco claros, mas que na maior parte das vezes restringia-se, na prática, ao Prata, região de secular interesse para a política externa brasileira. Ademais dos países andinos, são também essenciais para a conformação dessa ideia de América do Sul a Guiana e o Suriname – países até então vistos como essencialmente caribenhos. O esforço de incluir os dois países pode ser sintetizado na constatação do Presidente Lula de que “não há América do Sul sem a Guiana” (LULA DA SILVA, 30 de julho de 2003). O Ministro Amorim, por sua vez, esclareceu, durante reunião da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, organismo redinamizado durante sua gestão, que:

Estamos acertando os últimos elementos do tratado entre a CAN, a Comunidade Andina, e o Mercosul, da mesma maneira que temos trabalhado com o Suriname e a Guiana em acordos comerciais com o Mercosul, e dessa maneira teremos as bases, juntamente com esforços de integração física sempre adequados, também, às necessidades ambientais, teremos a base adequada para uma verdadeira integração da América do Sul, que terá na Amazônia um dos seus fulcros principais (AMORIM, 1º de julho de 2004).

Note-se, por outro lado, que essa ideia de América do Sul não inclui a Guiana Francesa, que não desfruta da condição de soberania necessária para participar autonomamente do processo de integração regional.

O conceito de América do Sul não se confunde com o de América Latina, mas “não há contradição quando enfatizamos a integração da América do Sul, com a integração da América Latina”. Segundo o chanceler brasileiro, “pelo contrário, achamos que o reforço da integração sul-americana só pode contribuir para uma integração mais ampla da América Latina como um todo”. De acordo com o Embaixador Amorim, a integração sul-americana “apenas reforça, digamos assim, um polo de atração para que a América Latina, como um todo, possa se dedicar a essas tarefas de maneira concreta” (AMORIM, 8 de janeiro de 2004). O projeto de América do Sul estava, no entanto, uma clara

contraposição à noção de América (continente) subordinada aos interesses dos Estados Unidos. A ideia de integração subordinada – implícita na proposta de uma Área de Livre Comércio desequilibrada e unilateral – foi rejeitada firmemente. O americanismo brasileiro não se traduzia pelo alinhamento automático com os Estados Unidos, pela busca de uma relação “especial”, ou pela tentativa de intermediar as relações de Washington com o resto do continente. A identidade americana brasileira deveria ser uma projeção natural de sua identidade sul-americana e latino-americana. Naturalmente, a construção de uma identidade americana que reconheça as assimetrias entre os países do continente e demonstre empenho de integração real e profunda (inclusive com o livre fluxo de pessoas e não só de bens e de capitais) é possível. Não era, no entanto, essa a proposta que estava sobre a mesa. Como analisou o Ministro Amorim:

O objetivo dos americanos [nas negociações da Alca] era criar um espaço com normas unificadas que não levavam em conta as diferenças entre os países. Havia um movimento para levar adiante todos os temas difíceis para o Brasil. Ao mesmo tempo, as questões de interesse do Brasil não eram discutidas. O comitê agrícola da Alca nem sequer se reunia, Tentamos reequilibrar o jogo e chegar a um acordo que fosse do interesse de todos. Para que os produtos de outros países tenham acesso a nosso mercado, nossos produtos precisam ter acesso ao mercado deles. Além disso, foi preciso impedir que as negociações comprometessem nossa capacidade de tomar decisões sobre desenvolvimento industrial, tecnológico, social e ambiental (AMORIM, 5 de janeiro de 2004).

Mas, como se articulava, no discurso diplomático, esse novo conceito de América do Sul? O ponto de partida – conforme muitas intervenções do Presidente Lula e do Chanceler Amorim – era indiscutivelmente o Mercosul. Já nos dias iniciais de seu governo, o relançamento do Mercosul esteve no centro das atenções do Presidente Lula, que então diagnosticou da seguinte maneira as dificuldades então enfrentadas pelo bloco:

O Mercosul nunca fracassou. O que fracassou, na verdade, foi a política econômica brasileira e a política econômica argentina. Na medida em que os dois países trabalharam com uma moeda irreal, sobrevalorizada, e na medida em que essas moedas, depois de alguns anos, voltam ao seu patamar real, fica provado que o nosso real nunca tinha valido um dólar, que o peso argentino nunca tinha valido um dólar e que esse fracasso da economia dos dois países não pode ser descarregado em cima do Mercosul. O Mercosul foi vítima das duas maiores economias que fracassaram.

Cabe a nós, agora, começar a reconstruir. Não do zero, porque tem muita coisa feita. Mas tem muita coisa por fazer com a Argentina, com o Uruguai, com o Paraguai, com a Venezuela, com a Bolívia, com o Equador, com o Peru e com tantos outros países que fazem fronteira conosco. E vamos fazer isso (LULA DA SILVA, 23 de janeiro de 2003).

O Presidente deixou claro que o Mercosul “é o núcleo em torno do qual deve ser levada adiante a integração da América do Sul” (LULA DA SILVA, 18 de junho de 2003). Destacou que o bloco “está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo”. Ele resumiu essa ideia com a frase “O Mercosul precisa ter a dimensão de toda a América do Sul” e detalhou esse pensamento nos seguintes termos:

A nova América do Sul será criada pela conexão entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. Por outro lado, os projetos de integração física resultantes da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – IIRSA – permitirão o aproveitamento efetivo das oportunidades abertas por estes acordos, além de representarem vetores de crescimento para as economias da região. O fortalecimento interno do Mercosul é imprescindível para levar adiante as negociações com outros países e blocos. Será assim garantida uma presença influente da América do Sul no mundo (LULA DA SILVA, 18 de junho de 2003).

As diretrizes estabelecidas pelo Presidente foram expressamente refletidas no discurso e na atuação do Itamaraty. Sobre o caráter instrumental do Mercosul no estabelecimento da integração

sul-americana, o Chanceler Amorim não poderia ter sido mais explícito quando declarou:

Nos primeiros dias do governo Lula, ficou clara a mensagem do Presidente no sentido de que o Mercosul representa instrumento fundamental para que a América do Sul se torne um espaço de paz e desenvolvimento com justiça social. Para alcançar esse objetivo, o Brasil não medirá esforços e tudo fará para aproximar divergências e reduzir as distâncias que ainda nos separam do ideal comum sul-americano de paz e desenvolvimento por meio da integração de nossos povos. [...]

Ao refletir sobre o balanço do Mercosul desde o Tratado de Assunção, de 1991, e, particularmente, desde o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que deu vida internacional ao Mercosul, penso que o saldo do processo de integração é positivo. Nesse período, o Mercosul passou de um projeto considerado por muitos como demasiado ambicioso, em razão das ditas “rivalidades históricas” entre Brasil e Argentina alegadas pelos cétricos da integração, para uma realidade incontestável e sem regresso. [...]

Sobre o futuro, arriscaria dizer que o cenário macroeconômico da região para os próximos anos será favorecido por uma lógica que predomina sobre o pensamento econômico hoje em dia: as políticas de Estado voltadas para o social não são antagônicas a medidas econômicas ortodoxas. [...] Acredito, assim, que *os países do Mercosul, conscientes da necessidade de equilibrar as contas públicas, estabilizar as economias e gerar excedentes para investimentos sociais em infraestrutura produtiva, estarão ainda mais preparados para a próxima fase do processo de integração: a constituição do mercado comum sul-americano* (AMORIM, 1º de julho de 2003, grifo meu).

Tendo como objetivo final a integração sul-americana, tratou-se de desobstruir as negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), que se arrastavam inconclusas há vários anos. Esse ajuste foi considerado pelo chanceler brasileiro como um bom exemplo para as relações entre os países de diferentes escalas

econômicas, “ao desenvolver modalidades adicionais de tratamento especial e diferenciado nas suas relações com as economias mais frágeis e de menor escala” (AMORIM, 3 de junho de 2004). Os progressos nas negociações com a CAN foram rápidos. Já em dezembro de 2003, na Reunião de Cúpula de Montevideu, foi assinado o acordo entre o Mercosul e o bloco andino. Na ocasião, o Peru foi incorporado como membro associado ao Mercosul e a Bolívia teve seu papel redimensionado, passando a participar, junto com o Chile e também com o Peru dos foros deliberativos do grupo. Comentando essa reunião, o Chanceler Amorim declarou:

O êxito na conclusão das negociações com a Comunidade Andina culminou a convergência dos dois principais blocos da América do Sul, etapa fundamental para a conformação de um espaço econômico integrado de dimensão continental. Ao vincular o Mercosul a uma área com cerca de 112 milhões de pessoas e um PIB de US\$ 270 bilhões, o acordo cria um novo patamar para o processo de integração regional.

Dez dos doze países sul-americanos já estão ligados por acordos de livre comércio. A aproximação com a Guiana e o Suriname é na realidade menos complexa. Estão sendo traçados os parâmetros de uma “Comunidade Sul-Americana de Nações” (AMORIM, 4 de maio 2004).

A conclusão das negociações para a área de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, conjugada com as iniciativas para a integração da infraestrutura e o adensamento dos laços entre os países sul-americanos nas diversas áreas, criou o ambiente propício para o amadurecimento da ideia da constituição de uma “Comunidade Sul-Americana de Nações” – proposta que foi lançada pelo Presidente peruano, Alejandro Toledo, e impulsionada também pelo ex-Presidente argentino Eduardo Duhalde (depois Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul). O Presidente peruano tomou a iniciativa de convocar a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco e Ayacucho, em dezembro de 2004.

Ressalte-se que, embora tenha contado com o apoio brasileiro, a convocação da Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul não partiu do Brasil. A proposta do Presidente Toledo – aproveitando-se do forte simbolismo da comemoração dos 180 anos da batalha de Ayacucho, que marcou a derrota espanhola para os revolucionários hispano-americanos – resgatou o calendário das reuniões de presidentes, que se haviam realizado com o espaçamento de dois anos entre elas. A iniciativa foi relançada para incluir a ideia da fundação, já em 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações. Em entrevista ao autor, o senhor SGAS comentou a apresentação dessas duas propostas:

Acho que não carece haver outras reuniões de Presidentes da América do Sul. Ainda que no começo, a primeira e a segunda reunião sim, porque elas lançaram um caminho. Daí essa discussão do Celso Lafer, de que isso aí já havia, já tinha sido feito, não há nada de novo. Há sim. [...] Diga-se, de passagem, em 2000 a ideia de fazer uma reunião de Presidentes da América do Sul foi uma iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não foi iniciativa do Itamaraty, não tinha entusiasmo por parte do Itamaraty. E foi centrada, ainda que tivesse outros itens, na questão de infraestrutura, que é fundamental. A segunda foi mera continuidade disso. A política sul-americana do governo Lula é diferente porque nunca o Fernando Henrique Cardoso disse, ao fazer a Reunião de Presidentes da América do Sul, que aquela era a prioridade da política externa. *Foi uma iniciativa a mais que ele lançou, que foi esplêndida, mas que não era a iniciativa nuclear da política externa. Portanto não é totalmente correto dizer que o que se faz hoje era o que se fazia antes.* [...]

Nós, nesses quase dois anos de governo, não preconizamos outra reunião. Foi o Peru que propôs. Eu não posso chegar e dizer não faz não, porque Peru não vai entender, nem os outros. Então você faz. Na mesma forma, quando o Toledo e o Duhalde (nessa ordem) falam de Comunidade Sul-Americana das Nações eu fico sempre com medo – com a possibilidade de um mostrengo burocrático, etc.; mas não vou dizer que não. Vamos a isso, porque é água para o moinho. Agora, mais importante são

iniciativas específicas: de financiamento de obras de infraestrutura, de integração comercial, de integração industrial, produtiva, e por aí a fora. A rigor, numa tendência cartesiana organizativa, não seria necessário nós termos cúpulas. Nós podemos utilizar o Mercosul e a CAN. Em que isso vai dar? O caminho disso? O ideal é deixar as coisas acontecerem. A integração entre o Mercosul, os estados associados e a CAN começa a se amalgamar e naturalmente, num processo gradual, não pode ser violento porque há estruturas, há atos internacionais que estão em vigor. Você não pode dizer “esquece tudo e agora vamos fazer de novo”, não funciona. Mas o ideal é que venha vindo uma aglutinação dos dois blocos sul-americanos, que aí você [...] aproveita o que já existe, inclusive as cúpulas de Presidentes, etc. (SOARES, entrevista ao autor em 18 de outubro de 2004, grifos meus).

O fato da Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul e da própria constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações não terem sido, em sua origem, iniciativas brasileiras foi um forte indício da difusão e da aceitação da ideia da integração sul-americana no continente. A noção que antes, claramente, se sustentava principalmente no esforço brasileiro de convencimento passou a ter defensores e propagadores também nos países vizinhos. Essa circunstância criou um momento positivo para a concepção de América do Sul, que passou também a receber contribuições que não faziam parte do discurso diplomático brasileiro original. Um bom exemplo disso são as referências aos libertadores Simón Bolívar, Antonio José de Sucre e San Martín, bem como ao Congresso do Panamá, de 1826. Na declaração de Cusco, registrou-se que a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações foi feita em celebração aos “nossos povos e heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana e interpretando as aspirações e anseios de seus povos a favor da integração, unidade e construção de um futuro comum”.

O próprio Presidente Lula incorporou essas referências ao discurso brasileiro quando, por exemplo, disse, às vésperas do encontro de Cusco:

Hoje podemos dizer que o sonho de Simon Bolívar, no século XXI, chama-se Comunidade Sul-Americana de Nações. E não é mais o sonho de um herói, mas a realidade de uma era. Ela começa a nascer no próximo dia sete, em Cusco, e será o primeiro passo de uma unificação histórica de todas as forças econômicas e democráticas deste continente.

Mais cedo do que tarde, assistimos uma integração que desembarcou dos sonhos para atravessar pontes, cruzar rodovias, trocar produtos, compartilhar culturas e respaldar a liberdade democrática.

A nova espada da integração é a cooperação e a identidade democrática. Dois fatores distinguem a atual convergência continental das tentativas de integração dos anos 50 e 60, inspiradas nos ideais terceiro-mundistas.

Em primeiro lugar, temos consciência plena de que não existe desenvolvimento em um só país; portanto, nenhuma nação será autossuficiente, nem sua economia autárquica. Na globalização, a fronteira da soberania chama-se justiça social, e ela requer grandes blocos de forças para ser defendida e ampliada. Em segundo lugar, é evidente que a integração comercial das nações em desenvolvimento desfruta agora de uma relevância econômica e política inexistente no passado. [...]

Deixamos o campo da retórica. Juntos somos uma poderosa força de pressão e de mudança nas negociações internacionais (LULA DA SILVA, 2 de dezembro de 2004).

Na Terceira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos foram firmados três documentos: a “Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações”; a “Declaração de Ayacucho”, relativa à celebração dos 180 anos das batalhas de Ayacucho e Junín e da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá; e a “Declaração sobre as Malvinas”. Foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações, que teve marcada sua primeira reunião de cúpula para o primeiro semestre de 2005, no Brasil. Acordou-se que a Comunidade deverá desenvolver-se a partir de três pilares: diálogo político, integração

econômica e comercial, e integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicações.

Foram acordados como diretrizes para a Comunidade Sul-Americana das Nações, entre outros, os seguintes elementos:

- A convicção de que o acesso a melhores níveis de vida de seus povos e à promoção do desenvolvimento econômico não pode reduzir-se somente a políticas de crescimento sustentável da economia, mas compreender também estratégias que, juntamente com uma consciência ambiental responsável e o reconhecimento das assimetrias no desenvolvimento de seus países, assegurem uma distribuição de receita mais justa e equitativa, o acesso à educação, a coesão e a inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável;
- O compromisso essencial com a luta contra a pobreza, a eliminação da fome, a geração de emprego decente e o acesso de todos à saúde e à educação, como ferramentas fundamentais para o desenvolvimento de seus povos;
- A identificação com os valores da paz e da segurança internacionais, a partir da afirmação da vigência do direito internacional e de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional;
- O compromisso de participação comum em sistemas democráticos de governo e a uma concepção da governabilidade, sustentada na participação do cidadão, que incremente a transparência na condução dos assuntos públicos e privados e exerça o poder com estrito apego ao estado de direito, conforme as disposições da Carta Democrática Interamericana, em um marco de luta contra a corrupção em todos os âmbitos; e

- A determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.

Poucos dias após a realização da Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul teve lugar, outra vez em Ouro Preto, a XXVII Cúpula do Mercosul – que marcou o décimo aniversário do Protocolo de Ouro Preto (que transformou o bloco em união aduaneira). No encontro, a Colômbia, o Equador e a Venezuela ingressaram na união, como Estados associados. Assim, o Mercosul, com seus Estados associados, passou a ser integrado por dez participantes – restando apenas negociar a inclusão da Guiana e do Suriname para que o bloco passe a contar com todos os países sul-americanos.

Na ocasião, após elencar os avanços conseguidos desde a primeira reunião de Ouro Preto, o Presidente Lula ressaltou:

Todas essas iniciativas apontam para a “integração solidária” que desejamos. Estamos avançando além dos aspectos econômicos e comerciais para forjar uma verdadeira “cidadania Mercosul”.

Precisamos criar uma identidade regional genuína, um sentimento de que compartilhamos – em meio à riqueza de nossas diferenças – um destino comum (LULA DA SILVA, 17 de dezembro de 2004).

4.3 Um balanço provisório ao fim dos dois primeiros anos do governo Lula

Ao fim de 2004, cumpridos dois anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, tanto o Presidente como seu Chanceler fizeram avaliações sobre os progressos alcançados na área da política externa – que

vinha sendo apontada pela imprensa como um dos setores de maior destaque da administração petista. Sobre o Mercosul, em agosto de 2004, o Presidente comentou:

Eu, nesses 19 meses de governo, já visitei, creio, 39 países. E já recebi, no Brasil, uma dezena de presidentes de outros países, porque eu aprendi, muito cedo, que quando se trata de relação comercial a gente não pode ficar em casa esperando que o comprador apareça para comprar. Nós temos que sair para vender aquilo que nós acreditamos que é bom. Foi por isso que tomamos a iniciativa de ter uma política internacional mais ousada e mais arrojada. E só poderíamos ter uma política comercial, uma política externa mais arrojada se nós consertássemos primeiro a nossa relação caseira, que era o Mercosul, que durante muitos anos viveu subordinado a duas moedas que não eram reais: o real nunca valeu um dólar e o peso nunca valeu um dólar. [...]

Pois bem. Hoje, depois de 19 meses, posso afirmar para vocês que o Mercosul está reconstituído. Com as fragilidades que ainda temos, com todos os problemas e assimetrias entre as economias dos países, nós achamos que ele está reconstruído do ponto de vista político. Para isso era preciso reconstruir a nossa relação com a Argentina, que durante muito tempo foi uma relação de desconfiança mútua, e hoje nós construímos essa relação, e não permitiremos que um problema comercial de um ou de outro setor crie qualquer complicação na nossa relação (LULA DA SILVA, 24 de agosto de 2004).

Em termos regionais, o Presidente constatou que o “relógio político da América Latina avançou velozmente nos últimos dois anos”. Acrescentou que “até algum tempo atrás, o medo, a desconfiança e a baixa autoestima existentes nos países da América do Sul faziam com que vivêssemos isolados ou preferíssemos privilegiar as relações com os países do Norte” (LULA DA SILVA, 2 de dezembro de 2004). Os progressos obtidos nos dois primeiros anos do mandato permitiram ao Presidente vislumbrar o aprofundamento da integração e da criação de uma identidade sul-americana:

O século XXI é o século que vai consolidar a integração da América do Sul. É o século que vai garantir que os países da América do Sul não tenham medo das suas relações comerciais, das suas relações políticas, das suas relações culturais. É o século que vai trazer a consciência para cada um de nós, de que a solução para os nossos graves problemas, que durante tanto tempo imaginávamos que estaria fora do nosso continente, está muito próximo de nós. E, eu diria, em nossos próprios territórios.

Há pouco mais de um ano, era humanamente impossível qualquer cientista político imaginar que pudéssemos avançar, em apenas um ano, o que avançamos na construção da consciência de uma comunidade sul-americana de nações (LULA DA SILVA, 8 de julho de 2004).

Em discurso, de dezembro de 2004, em que fez um breve balanço da política externa brasileira no seu mandato – após reiterar a necessidade de projetar o desenvolvimento brasileiro “em articulação com a América do Sul” para promover “uma integração regional moderna, solidária, sem hegemonismo” – o Presidente Lula disse:

Buscamos, nestes dois anos, redefinir o lugar do Brasil no mundo. Para isso, impulsionamos um processo de reconstrução do Mercosul e de aproximação com o conjunto da região que desembocou [...] na constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Voltamos a nos aproximar do continente africano, resgatando dívidas históricas para com aqueles que tiveram papel fundamental na construção da civilização brasileira. Perseguimos aproximações políticas, reatamos laços culturais, sem esquecer de construir parcerias econômicas e comerciais. Na mesma direção vai nossa política para o mundo árabe.

Cumprimos nossa promessa de imprimir um sentido estratégico à nossa aproximação com grandes países como a China, Índia, Rússia e África do Sul, de inegáveis presenças em seus continentes, e fundamentais para uma nova relação Sul-Sul, que altera a geografia

econômica e comercial do mundo. Tudo isso foi feito sem choques ou conflitos com os grandes países desenvolvidos: Estados Unidos, União Europeia e Japão, com os quais o Brasil mantém relações intensas e sumamente amistosas.

Nossa política externa, ativa e altiva, perseguiu uma mudança das relações e forças internacionais. Sem confrontações, desenvolvemos iniciativas para lograr um mundo mais justo e equilibrado do ponto de vista econômico, social e político.

Para mudar as relações comerciais, impulsionamos o G-20, que deu um novo conteúdo à Rodada de Doha, no âmbito da Organização Internacional do Comércio. Demos, junto com nossos parceiros do Mercosul, um novo curso às negociações sobre a criação da Alca.

Nas instituições financeiras internacionais, temos avançado na defesa de sistemas preventivos de apoio a países em desenvolvimento e de valorização dos investimentos essenciais em infraestrutura. Nossa luta em prol de uma mudança das Nações Unidas, particularmente de seu Conselho de Segurança, tem recebido apoio em todos os continentes. Apoio igualmente significativo foi aquele que teve o nosso apelo para a constituição de mecanismo de combate à fome e à pobreza. Sessenta e cinco Chefes de Estado e de governo compareceram à reunião que lançou a iniciativa em Nova Iorque, 130 países a apoiam. Essa última iniciativa transpõe para o plano internacional aquela que tem sido a obsessão do meu governo: atacar a fome, a pobreza e a exclusão social (LULA DA SILVA, 10 de dezembro de 2004).

Os bons resultados obtidos no período também foram objeto da análise do Chanceler Amorim, que destacou como uma das grandes conquistas da política externa no governo Lula os avanços na integração sul-americana. Ele lembrou que a ideia de uma área de livre comércio sul-americana remontava à administração do Presidente Itamar Franco e que acabou deixada de lado durante parte do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso para, depois, ser retomada (AMORIM, 10 de dezembro de 2004). Na abertura do I Fórum Empresarial do Mercosul, no contexto da Cúpula de Ouro

Preto, o Embaixador Celso Amorim, para dar seu testemunho dos avanços conseguidos (a despeito de algumas dificuldades), lembrou o ceticismo com que a proposta de Alcsa foi encarada há dez anos, quando de sua primeira gestão como chanceler:

É muito importante termos presente que essas dificuldades se inserem num contexto de avanço, num contexto de progresso, num contexto de uma relação cada vez mais intensa internamente e cada vez mais harmoniosa nas nossas relações com outros povos e países. Isso é muito importante. E vejam, senhores, estaremos aqui celebrando, como celebramos em Cusco – porque de certa maneira uma reunião é continuação da outra –, a integração da América do Sul. *Isso parecia um sonho quando o próprio Presidente Itamar Franco falou, dez anos atrás, numa reunião do Grupo do Rio, da criação de uma área de livre comércio sul-americana. Mais tarde, fui encarregado de detalhar isso numa reunião da Aladi; isso foi recebido com um misto de indiferença, de frieza, um ou outro, talvez até mesmo por simpatia ao Brasil, apoiava, mas ninguém acreditava que isso fosse ocorrer. E, de fato, é o que ocorreu.*

Quer dizer, o que estará sendo celebrado agora é a adesão de todos os países do Grupo Andino – os que ainda não eram –, além do Chile, como membros associados do Mercosul. É isso, a integração da América do Sul, baseada numa área de livre comércio, que abranja toda a América do Sul. Isso é algo notável, é algo, permitam-me dizer, que, se tivéssemos realizado três ou quatro anos antes – eu sei que as circunstâncias não permitiram –, teria nos ajudado muitíssimo até nas nossas negociações com a Alca, com a União Europeia, nas próprias negociações com a OMC, porque estaríamos unidos frente ao mundo (AMORIM, 15 de dezembro de 2004, grifo meu).

Conclusões

A identidade internacional do Brasil, ainda que tenha fortes elementos de permanência, está continuamente sendo reconstruída e reinventada. Esse processo constante de redefinição não é estranho a nenhuma nação. Não há, a despeito da eventual utilidade de apresentá-las assim no plano discursivo, identidades “naturais” e eternas, dissociadas dos processos históricos. As pretensas identidades “naturais” – de raça, de gênero, geográficas e outras – são também elaborações sociais. A criação de identidades é um processo dialético em que os conceitos identitários (como “América do Sul”, por exemplo) não são simples epifenômenos da realidade social. Os conceitos igualmente influem nos processos históricos a que estão associados – delimitando campos e afinidades e, também, servindo como elementos de exclusão e controle.

No sistema internacional, como no plano da política interna, as identidades são construídas e evoluem dentro do espaço de relações e diferenças características de cada momento histórico. A identidade internacional do Brasil, em cada momento, faz-se a partir de um conjunto extremamente amplo de variáveis e características. Um país pacífico, que respeita o direito internacional, que busca o desenvolvimento, um país do Terceiro Mundo, ocidental, cristão,

subdesenvolvido, americano, ibero-americano, latino-americano, sul-americano, etc. São muitas as variáveis que compõem a identidade brasileira. No entanto, a diplomacia brasileira vem, recentemente, dando grande ênfase ao caráter sul-americano do país. Um esforço que cabe ser analisado, contextualizado e discutido dentro de um marco teórico que possa contribuir para estabelecer a “relevância diplomática” da utilização desse conceito.

Neste trabalho, procurou-se desvendar a história do conceito de “América do Sul”, como elemento da identidade brasileira, a partir do discurso diplomático. Dentro dos muitos aspectos da identidade internacional do país, estudou-se a vertente sul-americana e, por consequência, também as dimensões americana e latino-americana, sem as quais não seria possível entendê-la. A evolução da identidade nacional brasileira como um todo é, naturalmente, muito mais complexa e abrangente. A análise aqui desenvolvida limitou-se apenas ao aspecto em questão.

Na breve resenha histórica do capítulo 2, foi realizado um esforço de análise semasiológica do conceito de América do Sul. Verificou-se que a expressão esteve quase ausente da retórica diplomática brasileira durante o Império. Nesse período, inclusive, ela não tinha o mesmo significado que tem hoje, pois se referia aos países americanos ao sul dos Estados Unidos – ou seja, o que hoje entenderíamos como América Latina. Embora a expressão “América Latina” tenha sido criada na década de 1850, sua aceção atual só se tornou universal após a Segunda Guerra. De todo modo, durante o Império, o Brasil buscou uma identificação maior não com seus vizinhos americanos (latinos ou anglo-saxônicos), mas, sim, com as cortes europeias. Na metafórica clivagem entre o Novo Mundo e o Velho Mundo, entre América e Europa, o Brasil imperial alinhou-se ideologicamente com esta última, com base em um conceito de civilização associado às monarquias europeias – que, naquela visão, o diferenciava dos seus vizinhos, que as elites imperiais viam como anárquicos e instáveis.

Com a República, o Brasil assumiu sua identidade americana, conforme o proposto no Manifesto Republicano de 1870. No período entre 1870 e 1930, os Estados Unidos afirmaram sua preeminência nas relações continentais, afastando a influência inglesa – que ao fim desse período reduziu-se aos países platinos. O americanismo brasileiro, durante a República Velha, foi orientado pela busca de uma aliança estreita com os Estados Unidos. Mas, ao mesmo tempo, buscou preservar sua liberdade de ação no subsistema criado ao sul do continente americano e, mesmo, que as afinidades com a potência do norte servissem de apoio para suas relações com os países do Cone Sul. Nesta região, a ascendência estadunidense não era tão pronunciada como no entorno do “Lago Americano” – constituído pelo mar do Caribe e, inclusive, o norte da América do Sul – onde os Estados Unidos atuavam de maneira imperial. Nesse período, a expressão “América do Sul” foi amplamente usada no discurso diplomático brasileiro. Mas, na prática, seu significado restringiu-se ao Cone Sul – antes o “sul da América”, do que a “América do Sul”. Seguindo a política estabelecida por Rio Branco, de “aliança não escrita”, o Brasil aderiu ao discurso pan-americanista elaborado pelos Estados Unidos e, com fricções ocasionais, apoiou as teses estadunidenses nas reuniões continentais.

Com Vargas, a despeito da “barganha nacionalista” para extrair maiores concessões e apoio de Washington, houve continuidade no discurso americanista brasileiro. Sob a direção dos Estados Unidos, o pan-americanismo foi paulatinamente dirigido para a defesa das Américas contra ameaças extracontinentais, movimento que contou com o apoio brasileiro. A entrada do Brasil na Segunda Guerra, precipitada pelo ataque japonês à Pearl Harbor, dissipou as ambiguidades sobre o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos. É de se ressaltar, no entanto, que durante a ditadura de Vargas, foi introduzida uma nova dimensão da identidade internacional do Brasil: a de país em busca do desenvolvimento, manifestada pelo compromisso com a modernização e a industrialização.

Finda a Guerra, os Estados Unidos passaram a projetar seus interesses de forma global e a identidade americana – reformulada desde Washington sob a nova roupagem do interamericanismo – passou a ser equacionada com o compromisso com o livre mercado e com o anticomunismo. Os esforços do governo Dutra em reeditar a relação especial com os Estados Unidos foram frustrados pelo foco da superpotência nos programas de reconstrução da Europa e do Japão e de contenção do comunismo em escala global. O cenário mundial estava dominado pelo conflito Leste-Oeste, que passou a definir, em primeira instância, as identidades internacionais.

A relativa marginalização favoreceu a consolidação da identidade comum dos países latino-americanos, tendo como marco a criação da Cepal. O Brasil respondeu a esse desafio, no governo Kubitschek, com a proposta da Operação Pan-Americana, definida com precisão como a primeira iniciativa brasileira feita com base em “um estado de consciência verdadeiramente latino-americano” (RMRE, 1958, p. 3).

A Política Externa Independente reforçou essa identidade latino-americana do Brasil ao mesmo tempo em que identificou interesses comuns entre o país e as demais nações em desenvolvimento, caracterizando a condição brasileira de país do Terceiro Mundo. No plano continental, a exclusão de Cuba do sistema interamericano deixou patente a função da identidade americana como forma de controle. A crise cubana significou também, no plano global, o ponto máximo da Guerra Fria. Já no ano seguinte, o Chanceler Araújo Castro pôde decretar que “nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963” (*apud* SEIXAS CORRÊA, *op. cit.*, p. 162).

A despeito do breve realinhamento com os Estados Unidos durante o governo Castello Branco, na gestão do General Costa e Silva, a diplomacia brasileira pôde voltar a dizer que considerava ultrapassada a Guerra Fria. Houve um progressivo retorno à identidade de país em desenvolvimento e de país latino-americano. O Brasil

tornou-se, na ONU e em outros foros, um dos pontos focais pela busca de uma nova ordem econômica internacional.

Com a redemocratização, a consolidação da identidade latino-americana do Brasil acabou consagrada na própria Constituição de 1988, que determinou que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (artigo 4º, parágrafo único). Em termos de resultados concretos, a superação da rivalidade com a Argentina permitiu a formação do Mercosul, desde então uma das grandes referências da identidade internacional brasileira.

Vale notar que durante todo o período que vem do Império até o início da década de 1990, ainda que a expressão “América do Sul” pudesse eventualmente fazer-se presente no discurso diplomático brasileiro, o conceito não era usado com fins identitários. No que se refere especificamente às vertentes da identidade brasileira diretamente relacionadas com a concepção de América no Sul, a retórica da diplomacia brasileira, ao longo do período republicano, concebeu o Brasil ora como país americano, ora como país latino-americano; mas apenas incidentalmente como país sul-americano e sem que essa condição tivesse o significado de uma identidade ou de um projeto comum restrito aos doze países que passaram a ser englobados pela expressão América do Sul no discurso corrente após a Segunda Guerra.

A expressão América do Sul, com a afirmação do conceito de América Latina (inventado em 1850, mas só consolidado completamente após 1945), passou a definir uma entidade geográfica que inclui os doze países americanos ao sul da República do Panamá (exclusive) e a Guiana Francesa. Por comparação, verifica-se que os conceitos de América do Norte e América Central, até recentemente, eram encarados de forma mais ambígua – com a presença do México ora em uma, ora em outra dessas entidades. De todo modo, em termos

da construção de identidades internacionais, a clivagem entre os países do continente americano deu-se entre os Estados Unidos e a América Latina – com o Canadá e os países do Caribe alinhados em termos simbólicos a um e outro, respectivamente.

O conceito de América Latina consolidou-se a partir da construção de um imaginário comum por intelectuais da própria região – com o Brasil muitas vezes recebendo ou atribuindo-se um papel peculiar nessa arquitetura identitária –, mas, também, como uma representação do “outro” para a sociedade estadunidense, como um contraconceito assimétrico de suas autoatribuídas virtudes. No entanto, a adesão do México ao Nafta, em 1992, contribuiu para erodir o conceito de América Latina, ao aproximar decisivamente um de seus polos mais importantes, o México, do “outro” desse conceito: os Estados Unidos.

Foi nesse contexto de crise da ideia de América Latina, agravada pela percepção de que o cenário internacional poderia passar a ser regido por megablocos econômico-comerciais que a diplomacia brasileira resgatou, durante a primeira gestão do Chanceler Celso Amorim, o conceito de América do Sul – inicialmente por meio da formulação de uma proposta de Área de Livre Comércio Sul-Americana. Assim, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, em outubro de 1993, o Presidente Itamar Franco apresentou sua proposta de criação da Alcsa, que seria implementada com base na estrutura institucional da Aladi. Ressalte-se que – não sendo o Suriname e a Guiana membros da Aladi – a proposta não contemplava, na realidade, a integralidade da América do Sul. De todo modo, foi uma primeira aproximação ao conceito de América do Sul, tal como ele é expresso hoje no discurso diplomático brasileiro.

Durante a primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a proposta de Alcsa foi progressivamente esquecida e a ideia de integração sul-americana bastante suavizada. Em termos práticos, a discussão sobre a proposta de Alca, apresentada na Cúpula de Miami, passou a ser o fulcro dos debates sobre integração entre

os países americanos, com consequências importantes na própria discussão sobre as identidades desses países. Mesmo a coesão interna do Mercosul não deixou de sofrer nesse processo.

Por iniciativa do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, com base em seu projeto de desenvolvimento regional para o Brasil, a partir dos eixos de desenvolvimento concertados no programa “Avança Brasil”, foram realizadas as duas primeiras Reuniões de Presidentes da América do Sul. Ainda que outros temas tenham sido tratados nos dois encontros, a ênfase recaiu sobre a questão da infraestrutura regional e da consolidação e proteção da democracia. A despeito do enfoque bastante específico, a noção de América do Sul, a partir de 2000, voltou a ser um dos conceitos-chave do discurso diplomático brasileiro. Com as duas cúpulas, a definição de “América do Sul” pela diplomacia brasileira ganhou, finalmente, contornos definidos – englobando as doze nações (e só estas) que foram convidadas para participar dos dois encontros, ainda que houvesse observadores de outros países.

Com o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a América do Sul passou a ser apresentada no discurso diplomático como a maior prioridade brasileira. A política do novo governo diferenciava-se claramente da seguida pelo anterior, inclusive no que se referia à construção do conceito de América do Sul. Este ganhou papel protagônico dentro da arquitetura maior do projeto de reinserção internacional do Brasil desenhado pelo novo Presidente Lula e seu chanceler. A diferença revelava-se em mudanças de ênfase, intensidade e empenho na busca da integração sul-americana. O modo com que o novo governo discutia o papel de liderança que o Brasil poderia e deveria desempenhar nesse processo era emblemático dessa nova postura. No governo anterior, mesmo quando o Brasil era claramente o grande responsável por iniciativas como as duas Reuniões de Presidentes da América do Sul, esvaziava-se a ideia de liderança brasileira, quando não chegava a ser expressamente negada. No governo Lula – com a sempre presente ressalva de não haver a pretensão da hegemonia –, o

papel de liderança passou a ser aceito e realçado; pois, conforme dito pelo Embaixador Celso Amorim, recusá-la seria “um erro, uma timidez injustificada” (AMORIM, 9 de janeiro de 2003).

Mais importante, no entanto, era o fato de que nova política externa traduzia-se, também, por transformações de conteúdo. No que se refere à integração sul-americana, ainda que continuasse prioritária, a questão da infraestrutura teve sua ênfase relativa diminuída. As negociações econômico-comerciais foram retomadas, em novas bases, permitindo a superação dos impasses que obstaculizaram a conclusão do acordo Mercosul-CAN durante os oito anos do governo anterior. O reconhecimento das assimetrias entre os países sul-americanos, essencial para a superação das dificuldades nessas negociações, resgatou e aplicou na prática, o discurso de transformação da ordem internacional que havia caracterizado a diplomacia brasileira por muitos anos. A busca de uma “nova geografia econômica” atualizou, em termos mais realistas, as bases do discurso em prol da construção de uma nova ordem econômica internacional.

A diplomacia do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fiel a seu programa de governo, esteve comprometida com a mudança. Essa visão de mundo contrastava com a do Presidente Fernando Henrique, que buscou, basicamente, adaptar o país às novas condições impostas pela globalização – que ele chegou a considerar um “novo renascimento” em potencial. A frustração dessas expectativas positivas o levou, ao fim de seu mandato, a acentuar suas críticas pontuais aos problemas associados à globalização, como a questão do descontrole dos fluxos de capital.

O governo Lula, por sua vez, desde o início, esteve comprometido com a ideia de transformações, também na ordem internacional. Essa proposta começava por questões de estilo: negociação altiva e dura com os grandes centros de poder e generosa com os parceiros mais frágeis. Em termos de estratégia, conforme estabelecido no discurso da política externa, o ponto de partida seria a América do Sul

– consolidada a partir da reconstrução do Mercosul, das negociações com a Comunidade Andina e da incorporação da Guiana e do Suriname no esforço de integração. Segundo o Presidente, “nós chegamos à conclusão de que era preciso juntar toda a América do Sul para fazer um Mercosul forte” (LULA DA SILVA, 20 de setembro de 2003). Reforçado por esse novo contexto, o Brasil passou a buscar parcerias com países similares: África do Sul e Índia. Também perseguia esse objetivo com a China e a Rússia. Alcançado esse ponto, “vamos criar um bloco que vai ter praticamente metade da Humanidade” (idem, *ibidem*). A estratégia de reforço da cooperação Sul-Sul passava também pelo diálogo e cooperação com a África e com os países árabes.

Complementando essas diretrizes e apoiando-se também nessas novas parcerias, retomou-se com vigor a participação brasileira no processo de reforma da ONU e o projeto de obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança. Esse passo era considerado fundamental para aproveitar a janela de oportunidade aberta pela reformulação das relações internacionais de poder. Com isso, o “Brasil deixaria de ser apenas objeto de decisões e obrigado a cumpri-las e passaria a ser sujeito, parte efetiva do processo de decisões, que será central para a constituição e gestão do sistema internacional” (GUIMARÃES, 2000, p. 118).

Pode-se concluir, portanto, que a política do governo Luiz Inácio Lula da Silva para a América do Sul foi absolutamente inovadora, ainda que se tenha aproveitado da iniciativa das Reuniões de Presidentes da região. Em termos de conteúdo, ela tinha, aliás, mais sintonia com a proposta de Alcsa esboçada na primeira gestão do Ministro Celso Amorim do que com a iniciativa das cúpulas sul-americanas, centradas nas questões da integração física transfronteiriça e da democracia. No governo Lula, a integração continental passou a ser perseguida não só no plano econômico-comercial ou na questão da infraestrutura transfronteiriça. Buscou-se também a integração nas dimensões culturais e sociais, em um processo

de consolidação de uma verdadeira identidade sul-americana. A Comunidade Sul-Americana de Nações foi fruto desse processo e tem ambições que extrapolam o puramente comercial, na direção da criação de “uma identidade regional genuína, um sentimento de que compartilhamos – em meio à riqueza de nossas diferenças – um destino comum” (LULA DA SILVA, 17 de dezembro de 2004). Os contornos institucionais do projeto não estavam ainda perfeitamente claros, mas tinham o acordo Mercosul-CAN como ponto de partida. As várias instâncias e instrumentos subregionais – Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica), CAF, etc. – deveriam ser coordenadas e eventualmente integradas ao processo de construção dessa Comunidade, que apenas se iniciava.

A criação da Comunidade respondeu às mudanças ocorridas no cenário global e no contexto do continente americano. Mais do que a “circunstância do Brasil”, a América do Sul seria o ponto de partida para a inserção brasileira no mundo do século que se abre. O Chanceler Celso Amorim frisou a importância desse passo inicial:

Eu tenho uma convicção desses anos de experiência de negociações comerciais. O mundo do século XXI vai ser o mundo dos grandes blocos. Os Estados Unidos já é um grande bloco em si mesmo; a União Europeia, além de ser um grande bloco é um bloco em expansão. A China já é um grande bloco; mesmo sendo o maior país da América Latina, o Brasil não é um grande bloco, comparado com eles. Então, temos que nos unir. [...] Quando se criou a Comunidade Sul-americana de Nações, as estatísticas mostraram que os números são o dobro do Brasil. O PIB, população, território, tudo é o dobro. Dívida é o dobro. É um outro Brasil, e não se pode considerar que um outro Brasil é pouca coisa. (AMORIM, 16 de dezembro de 2004)

A prioridade dada à dimensão sul-americana da identidade brasileira repercutiria necessariamente nos demais planos da identidade internacional do Brasil. Isso é especialmente verdadeiro no caso das vertentes latino-americana e americana. Do mesmo

modo, aspectos fundamentais da identidade internacional brasileira deverão ser transferidos para a identidade regional comum. A América do Sul, liderada pelo Brasil, deve espelhar esses valores, abraçados voluntariamente pelos demais países sul-americanos.

A construção da identidade da América do Sul partia dos princípios da Declaração de Cusco. Segundo o exposto nesse documento, já se teria consolidado uma identidade sul-americana baseada em valores comuns, tais como: “a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias”.

Não se pode perder de vista, no entanto, a dimensão do desafio que essa proposta encerra. É simplesmente inimaginável, apenas para citar um exemplo, um ambiente realmente comunitário envolvendo duas nações que não mantêm nem ao menos relações diplomáticas entre si, como o caso de Bolívia e Chile. Ainda que graves conflitos e mesmo guerras entre, por exemplo, países latino-americanos não ponham em questão a identidade “latino-americana” desses países, tal situação seria inadmissível em um ambiente comunitário –, pois, essa identidade envolve mais do que afinidades culturais e pressupõe um projeto comum. O desafio da criação de uma identidade sul-americana, nessas bases, é muito mais complexo do que foi a consolidação da identidade comum latino-americana, baseada em uma noção de similaridade antes de tudo cultural.

O presente trabalho limitou-se a discutir a questão da integração sul-americana no contexto do discurso da política externa brasileira, pois fugiria a seu escopo analisar seus muitos desafios em termos de ações concretas e de políticas. De todo modo, mesmo no plano estritamente discursivo, a construção do conceito de América do Sul deve ser objeto de reflexão e estratégias coerentes, que não se limitam ao discurso meramente diplomático.

Muitos dos mitos de origem da nacionalidade de cada um dos países sul-americanos incluem a ideia de usurpações e agravos

históricos, reais ou imaginários, por parte de seus vizinhos. O processo de invenção das nações passa, quase sempre, pelo recurso da construção do “outro”, que ameaça a nacionalidade. A superação desses mitos e ressentimentos é perfeitamente possível – como demonstra a integração europeia –, mas, representa um salto em direção ao futuro, que exigirá liderança, internamente em cada um dos doze países, e uma ação diplomática concertada e firme.

Ao contrário da ideia já consolidada de América Latina – que, desde a adesão mexicana ao Nafta, encontra-se em processo de perda de consistência interna –, o conceito de América do Sul ainda está em construção. A expressão “América Latina”, como vimos, tem uma longa história: de Caiedo e Calvo a Rodó e Martí. Foi, ademais, imaginada pelo “outro”, composta como um contraconceito assimétrico aos Estados Unidos. Esse reflexo invertido pelo espelho das autopercebidas qualidades da sociedade estadunidense é, talvez, mais forte do que as visões do continente elaboradas na própria América Latina. A visão prevalecente na opinião pública de muitos países associa a região à instabilidade política, à pobreza, às drogas, à corrupção desenfreada, etc. Nesse sentido, a América do Sul como forma de identidade primordial tem a vantagem adicional de ser ainda um conceito em construção, com um conteúdo ainda em aberto.

Por outro lado, ao afirmar a vertente sul-americana da identidade brasileira não se está excluindo completamente as dimensões latino-americana e continental. A América Latina continuará a ser um conceito útil em diversos contextos – por exemplo, como grupo parlamentar no âmbito de organizações internacionais. Não há nenhum sentido prático em se pensar na substituição do Grupo Latino-Americano e do Caribe (Grulac) por um grupo exclusivamente sul-americano. Nesse caso, essa troca far-se-ia em detrimento dos interesses concretos da atuação internacional do Brasil e dos países sul-americanos. Pode-se imaginar, no entanto, que a maior coordenação dos países da América do Sul sirva para melhor articular os interesses sul-americanos dentro do Grulac. Outras instâncias, como o Grupo do Rio, também poderão

beneficiar-se de uma ação combinada de seus membros sul-americanos, sem perder sua abrangência e sua especificidade.

Ainda que muito de sua consistência interna tenha-se dissipado, a ideia de América Latina ainda mantém um poder de atração bastante intenso. A longa história desse conceito consolidou muitas imagens poderosas, mitos de origem de grande apelo emocional e popular: as origens pré-colombianas, as lutas dos próceres das independências, a herança espanhola e portuguesa, o continente como o Ariel que detém a superioridade moral sobre o Calibã das sociedades industriais sem alma, a resistência ao imperialismo, etc. Há imagens para todos os gostos, que funcionam como propulsores do conceito no imaginário da população e das elites desses países. O Brasil, desde o Império, nunca se sentiu inteiramente integrado nesse universo conceitual latino-americano. No plano da política externa, apenas com a OPA passou o Brasil a assumir claramente essa identidade. Em termos do conjunto da sociedade, o reconhecimento dessa vertente da identidade brasileira é mais tímido: às vezes ela é, até mesmo, negada. Para muitos brasileiros, nossos vizinhos latino-americanos continuam a constituir-se no “outro” ao Brasil, como nos tempos do Império.

Essa negação não se reduz ao nível popular. Também (e, talvez, principalmente) parte da elite brasileira tem dificuldade de aceitar-se como latino-americana. Nestor dos Santos Lima (1967, p. 18), por exemplo, expressou essa rejeição com a proposta da criação do conceito de “Terceira América”:

Será essencial, para poder descobrir a Terceira América, não só enveredar por uma rota que começa em Portugal e passa pelo intertrópico, mas que se conheçam também os caminhos das Américas anglo-saxônicas e hispânicas, e, muito particularmente, os desta última. Naquela, é por demais óbvio, apenas se atingiu uma Europa mais ampla, num quadro humano e cultural completamente alheio a nós. Mas nesta, o conceito cômodo e didático, embora superficial, de latino-americano que nos engloba a nós todos, hispano-americanos e luso-americanos, se está revelando inadequado ao singular caso do Brasil e de sua gente. E neste

ponto é que se chega insensivelmente à necessidade de teorizar sobre uma terceira forma de ser americano, por não nos reconhecermos, nós, brasileiros, nas duas que já existem. O fato é que pertencemos a uma América que não é anglo-saxônica nem hispânica.

A consolidação do conceito de América do Sul, para além do discurso diplomático brasileiro, passa, também, pela superação da recusa da identidade latino-americana. Pouco se conhece no Brasil da história de nossos vizinhos, de sua literatura, de suas artes. E vice-versa. O processo das independências dos países hispano-americanos, por exemplo, é tratado como algo inteiramente distinto do caso brasileiro, a despeito de partilharem fatores estruturais importantes e terem influências recíprocas.

O esforço de integração hoje proposto pelo governo brasileiro, e aceito pelos vizinhos na forma da fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações, inclui necessariamente uma revisão dessa situação. Do ponto de vista do Itamaraty, não pode ser apenas um esforço centrado na área econômico-comercial, mas também deve incluir as áreas cultural, técnico-científica, de cooperação educacional; e intercâmbios entre o Instituto Rio Branco e as demais academias diplomáticas sul-americanas, etc. – políticas que já vêm sendo observadas. Mas, exige, também, intercâmbios acadêmicos, científicos, tecnológicos, artísticos entre as sociedades civis das nações sul-americanas. E, ainda, o incremento da presença dos produtos culturais brasileiros nos meios de comunicação dos países vizinhos e a valorização da produção cultural desses países nos meios brasileiros.

Consolidar o conceito de América do Sul significa também distingui-lo da ideia de América Latina. Uma imagem importante – e certamente útil – é a noção de América do Sul como uma entidade geográfica. A existência geológica do continente não significou até recentemente, conforme o já assinalado, um conceito operativo de América do Sul, que lhe desse significado. Essa expressão já representou outras entidades geográficas e esse rótulo não expressava nenhum conteúdo claramente definido. É, no entanto, perfeitamente válido e

correto englobar os doze países ao sul do Panamá em uma entidade geográfica sul-americana. Alguns chegam a apontar a separação física criada pelo canal do Panamá (país que, aliás, até o início do século XX estava unido à Colômbia) como a demarcação de uma ilha-continente sul-americana. Mas essa entidade, pretensamente “natural”, só terá validade se provida de um conteúdo que sirva de fórmula identitária.

A incorporação plena da Guiana e do Suriname no processo de integração sul-americano é, certamente, uma das chaves para permitir a distinção entre América Latina e América do Sul. Na medida em que não se pode atribuir aos dois países um caráter latino-americano – e, pelo critério geográfico, são países sul-americanos –, a participação deles reforça o sentido de vizinhança, e ajuda a validar o conceito de América do Sul.

Ademais de incluir, no plano do discurso, a noção de uma unidade geográfica sul-americana, a construção da identidade continental passa necessariamente pelo resgate da história comum. Naturalmente, há muitas interseções entre a história sul-americana e a história latino-americana e, na maior parte dos casos, é difícil distingui-las. Mas também existem coincidências entre a história latino-americana e a história do continente americano (e, mesmo, com a história europeia ou africana).

A conveniência do recurso às referências históricas ficou patente nas duas últimas cúpulas sul-americanas. A Reunião de Guayaquil recordou o encontro entre San Martín e Bolívar (1822) e a Cúpula de Cusco, as batalhas de Ayacucho e Junín (1824) e o Congresso do Panamá (1826). As referências aos projetos integracionistas de Bolívar e demais próceres das independências hispano-americanas são um elemento fundamental na construção do conceito de América Latina. Do ponto de vista da precisão histórica, a retórica sobre esses projetos integracionistas esconde o fato de que as propostas de integração do século XIX tinham contornos pouco claros. Falava-se, então, apenas em integração americana – inclusive porque o conceito de América Latina ainda não havia sido inventado. No entanto, a abrangência dessas

propostas, ora limitava-se apenas às repúblicas hispano-americanas, ora incluía também o Brasil ou os Estados Unidos, e chegou-se mesmo a discutir a participação de potências extracontinentais¹⁴. Ernest Renan (*apud* ELEY; GRIGOR SUNY, 1996, p. 45), já em 1882, reconhecia que o “esquecimento – diria até, o erro histórico – é um fator crucial na criação da nação”¹⁵. Assim – ainda que manejadas com o devido cuidado para, na medida do possível, dar ênfase ao caráter mais marcadamente sul-americano de alguns eventos históricos –, continuam válidas muitas das referências aos processos de integração regional de âmbito latino-americano e continental.

De todo modo, a consolidação do conceito de América do Sul passa pela necessidade de rediscutir a história sul-americana. A perspectiva latino-americana é certamente válida para a análise de muitos aspectos históricos, como bem demonstraram os estudos sobre a dependência no caso das relações socioeconômicas dos países da região com o centro capitalista. Mas, em termos de história recente, passou a ser discutível se esse mesmo recorte segue ainda realmente válido, especialmente após a constituição do Nafta. A integração, ainda que muito assimétrica, e a contiguidade do México com os Estados Unidos e Canadá criou diferenças não desprezíveis entre o processo de evolução histórica desse país e as demais nações latino-americanas. Em que medida, hoje mais do que nunca, a “América Latina” é a unidade de análise mais adequada?

Por outro lado, há certamente uma história comum sul-americana bastante independente dos eventos passados na América Central, Caribe e México. Basta mencionar a intrincada rede de conflito e cooperação no Prata, o rico passado comum dos países da costa do Pacífico sul-americano, ou ainda a pouco estudada história da região amazônica. Vale notar que esse recorte sul-americano vem adquirindo ressonância também nos meios acadêmicos. Veja-se, por exemplo, a

14 Ver Santos, 2004, p. 56-65, especialmente nota 7, na p. 60.

15 Em sua célebre conferência, “*Qu'est-ce qu'une Nation?*”, proferida na Sorbonne, em 1882.

realização, em agosto de 2003, na cidade boliviana de Santa Cruz de la Sierra, do I Congresso de História da América do Sul – evento que teve sua segunda edição em novembro de 2005, em Passo Fundo, Rio Grande do Sul.

Cumprir assinalar que a validação do conceito de América do Sul deve se dar em um contexto mais amplo, também nos discursos acadêmico, jornalístico e outros. O foco no recorte sul-americano da identidade brasileira não pode ficar restrito à retórica diplomática. Ademais, essa validação passa pela aceitação da ideia de “América do Sul” como forma de identidade nos demais países sul-americanos. Discutir esse ponto em profundidade exigiria uma ampla pesquisa e uma reflexão que partisse da análise desse debate em cada um dos outros onze países, o que ultrapassa as possibilidades do presente trabalho. No entanto, a reversão da atitude argentina de distanciamento da ideia (muito presente nas discussões anteriores à Primeira Reunião de Presidentes) e a própria iniciativa da constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações, que não foi inicialmente brasileira, são indícios positivos nesse sentido.

Outra referência indispensável na discussão do conceito de América do Sul passa pelo o caráter americano (continental) da identidade internacional do Brasil e dos demais países sul-americanos e latino-americanos. No caso brasileiro, a ênfase nessa identidade continental precede o reconhecimento do caráter latino-americano do país. A partir da Proclamação da República, a dimensão americana do Brasil foi plenamente incorporada ao discurso de política externa. Durante muitas décadas, e mesmo em alguns momentos da história recente, buscou-se uma relação especial com os Estados Unidos que distinguisse o Brasil de seus vizinhos. Nesses termos, a identidade americana concentrava-se nas semelhanças e afinidades (reais ou imaginadas) com os estadunidenses e era, também, uma afirmação das diferenças com os demais países latino-americanos. Em outros momentos, foi realçada a dimensão latino-americana do

Brasil e as afinidades com seus vizinhos – que, ademais de centrar-se nas semelhanças culturais e históricas, também se fez tendo como contraponto os Estados Unidos.

De todo modo, a preponderância dos Estados Unidos no continente faz com que a dimensão americana da identidade dos demais países do continente seja sempre discutida tendo como parâmetro a superpotência. Essa, por definição, tem interesses globais e seu interesse na implementação de uma identidade “americana”, que englobasse todos os países do continente variou em intensidade – bem como variou o conteúdo dessa identidade, desde a Doutrina Monroe até a proposta de Alca.

Em 2004, na prática, as discussões sobre a identidade americana articulavam-se em torno à proposta de Alca. A ideia de criação de uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo tinha um inegável poder de atração. Segundo sua proposição inicial, a Alca contemplaria, além da eliminação progressiva das tarifas no comércio intrazona, outros temas fundamentais das políticas econômicas dos países do continente: investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, subsídios e direitos compensatórios e políticas de concorrência. Essa proposta da Alca, mais abrangente, reduziria em muito a capacidade dos países signatários de planejar e executar políticas autônomas de desenvolvimento. Seu caráter assimétrico ficou claro, no entanto, pelo próprio mandato concedido pelos legisladores estadunidenses a seus negociadores – que excluiu, na prática, a possibilidade de concessões nas áreas de agricultura, subsídios e direitos compensatórios, temas de interesse direto do Brasil e de outros países sul-americanos.

A integração hemisférica subordinada e limitada aos interesses econômico-comerciais de Washington resultaria em uma perda de autonomia para os países latino-americanos e para o Brasil, ainda que com ganhos setoriais em áreas que não competem com a produção norte-americana. Em termos identitários, esse processo serviria para erodir as identidades nacionais e regionais, sem a contrapartida da

criação de uma identidade americana verdadeiramente operacional (em vista de seu caráter assimétrico e das restrições unilaterais mantidas pelos Estados Unidos). Ao contrário do processo europeu, a integração comandada desde Washington nunca previu elementos que visassem à criação de uma identidade regional autônoma, com instituições e processos decisórios verdadeiramente supranacionais. Tampouco se colocava no horizonte da integração hemisférica a possibilidade do fluxo desimpedido de pessoas, restringindo-se a liberalização aos capitais e às mercadorias. Nem ao menos no plano meramente econômico-comercial podia-se comparar a profundidade dos dois processos em vista da ausência, no caso da Alca, de mecanismos para corrigir as profundas desigualdades e assimetrias entre os participantes do processo (mais pronunciadas no caso americano do que no europeu), como os fundos comunitários.

Não restam dúvidas de que a União Europeia estava consolidando uma identidade europeia. A integração hemisférica representada pela Alca não tinha essa mesma perspectiva. Ao contrário, serviria para enfraquecer as identidades nacionais e regionais, sem a contrapartida de uma identidade hemisférica realmente operativa.

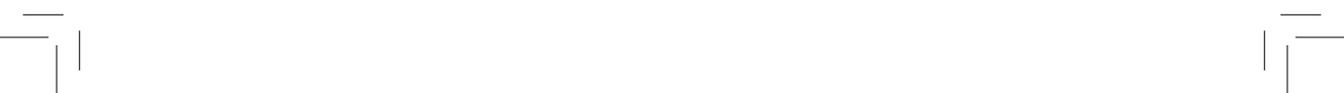
Naturalmente, essa não era a única opção possível. A própria identidade nacional dos Estados Unidos segue em constante evolução. A crescente participação de cidadãos de origem latina na política estadunidense – tema que já assusta setores do *establishment* – está trazendo repercussões no modo em que essa sociedade vê os países latino-americanos e como ela própria se reconhece. Com a crescente possibilidade, a despeito das objeções de Huntington e outros, de que seus cidadãos possam sonhar um “Americano” *dream*, em espanhol e, mesmo, em português, abre-se a perspectiva de que, no futuro, propostas mais abrangentes e balanceadas de integração hemisférica sejam possíveis.

Por sua preponderância no hemisfério, em termos econômicos e de difusão cultural, fica muito difícil imaginar a construção de uma identidade americana realmente operativa sem o ativo envolvimento

dos Estados Unidos. Para que ela possa ser aceita pelos demais países do continente seria necessário, no entanto, que ela oferecesse bases mais generosas e reconhecesse também as aspirações e necessidades dos demais países – ao invés da imposição unilateral e assimétrica das visões estadunidenses. A criação de uma identidade comum extrapola simples arranjos comerciais e aponta para um projeto comum também em termos culturais, políticos e sociais, com a busca de convergência e da redução das assimetrias, tal como está ocorrendo na constituição da União Europeia e como se propôs para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações.

O Brasil e os países sul-americanos não podem, no entanto, esperar essa transformação na visão estadunidense do futuro do continente. O conceito de América do Sul foi firmemente estabelecido no discurso diplomático brasileiro e passou também a ser usado pela imprensa, pela academia, por formadores de opinião e, crescentemente, pela própria população. A ideia de América do Sul como um projeto comum passou também a ser discutida e cada vez mais aceita pelos demais países sul-americanos. Se o ponto final desse processo será a integração latino-americana ou uma proposta mais abrangente de integração hemisférica, é difícil prever. No entanto, o certo é que hoje – como adiantou já em 1993 o Embaixador Santos Neves –, o “futuro do Brasil está ligado ao futuro da América do Sul, de toda a América do Sul. Menor a América do Sul, menor o Brasil. Em contraponto, de nenhum outro país depende a viabilidade do continente tão intensamente, tão visceralmente como do Brasil” (*op. cit.*, p. 30).

De fato, a integração sul-americana ocupa, hoje, um papel fundamental na política externa brasileira, como base para uma nova inserção brasileira no mundo, para a prosperidade do Brasil e da região, e, mesmo, para a criação de uma nova ordem internacional mais justa e aberta. Não se trata de uma prioridade isolada, mas uma peça-chave do edifício conceitual do discurso brasileiro de política externa.



REFERÊNCIAS



Artigos

BARBOSA, Rubens. “A Nova Geografia do Continente”. In *Política Externa*. São Paulo, 10 (2): p. 28-47, 2001.

BRUIT, Hector H. “A Invenção da América Latina”. In *ANPHLAC. Anais Eletrônicos do V Encontro da ANPHLAC*. Vitória, 2003.

CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 45 (1): p. 5-35, 2002.

CHACON, Vamireh. “A Invenção da América Latina”. In *Política Externa*. São Paulo, 11(4): p. 103-110, 2003.

CONDURU, Guilherme Frazão. “O Subsistema Americano, Rio Branco e o ABC”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 41 (2): p. 59-82, 1998.

GARCIA, Eugênio Vargas. “A diplomacia dos armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923”. In *Rev. Bras. Hist.*, 23 (46): p. 173-200, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. “The Hispanic Challenge”. In *Foreign Policy*. Washington, 141, March/April: p. 30-45, 2004.

MARTINS, Luciano. “A Condição de ‘País Emergente’”. In *Política Externa*. São Paulo, 7 (2): p. 79-89, 1998.

SANTOS NEVES, Carlos Augusto R. “A Presença do Brasil”. In *Política Externa*. São Paulo, 1 (4): p. 18-31, 1993.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. “Política Externa e Identidade Nacional Brasileira”. In *Política Externa*. São Paulo, 9 (1): p. 22-32, 2000.

Livros

ABDENUR, Roberto. *Textos de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 1995.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as Relações Econômicas Internacionais no Império*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

ALMINO, João et CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Rio Branco: a América do Sul e a Modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

AMORIM, Celso. *Política Externa, Democracia, Desenvolvimento*. Brasília: FUNAG, 1995.

ANDERSON, Benedict. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

ANDRADE, Olímpio de Souza. *Joaquim Nabuco e o Pan-Americanismo*. São Paulo: Companhia Editora Nacional (Brasiliiana 270), 1950.

ANDRADE, Olímpio de Souza. *Joaquim Nabuco e o Brasil na América*. São Paulo: Companhia Editora Nacional/INL, 2ª ed. (Brasiliiana 270), 1978.

ARDAO, Arturo. *Genesis de la Idea y el Nombre de América Latina*. Caracas: Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos, 1980.

ARANHA, Oswaldo. *Oswaldo Aranha: 1894-1960 – Discursos e Conferências*. Brasília: FUNAG, 1994.

AROCENA, Felipe et DE LEÓN, Eduardo. *El Complejo de Prospero – Ensayos sobre Cultura, Modernidad y Modernización en América Latina*. Montevideú: Vintén Editora, 1993.

BACZKO, Bronislaw. *Les Imaginaires Sociaux: Mémoires et Espoirs Collectifs*. Paris: Payot, 1984.

BERNSTEIN, Harry. *Making an Inter-American Mind*. Gainesville: University of Florida Press, 1961.

BARRETO FILHO, Fernando P. de Mello. *Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina, volume IV: de 1870 a 1930*. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial/FUNAG, 2001.

BILES, Robert E. et ali. *Inter-American Relations (The Latin American Perspective)*. Londres: Bolder, 1988.

BOURDIEU, Pierre. “Campo do Poder, Campo Intelectual e Hábitos de Classe”. In *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

BURNS, E. Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A Política Externa do Governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996.

CALÓGERAS, José Pandiá. *A Política Exterior do Império*. 3 vols. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

CARDOSO, Fernando H. et FALETO, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en America Latina*. 14ª ed. México: Siglo XXI, 1984.

CARVALHO, Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1959.

CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1986.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2001.

CERVO, Amado Luiz et BUENO, Clodoaldo. 1992 *A Política Externa Brasileira (1822-1885)*. São Paulo: Ática, 1992.

CERVO, Amado Luiz et DÖPCKE, Wolfgang (orgs.). *Relações Internacionais dos Países Americanos*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1994.

CHARTIER, Roger. *Cultural History: Between Practices and Representations*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988.

CHARTIER, Roger. *Au Bord de la Falaise: l'histoire entre certitudes et inquiétude*. Paris: A. Michel, 1998.

CONNEL-SMITH, Gordon. *The Inter-American System*. Oxford: Oxford University Press, 1966.

CONNEL-SMITH, Gordon. *The United States and Latin America: an Historical Analysis of the Inter-American Relations*. New York: J. Willey, 1974.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.

DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

DERRIDA, Jacques. *Margens da Filosofia*. Campinas: Papyrus, 1991.

ELEY, Geoff et GRIGOR SUNY, Ronald. *Becoming National: a reader*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERES Jr., João. *A History of the Concept of Latin America in the US: misrecognition and social discourse*. PhD dissertation. New York: City University of New York, 2003.

FONSECA Jr, Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, Michel. *As Palavras e as Coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GALVÃO, Thiago Gebie. *A América do Sul: a construção de uma ideia*. Brasília: UnB. Dissertação de mestrado, 2003.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da UFRGS/FUNAG, 2000.

GERBI, Antonello. *Novo Mundo: História de uma Polêmica, 1750-1900*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GINZBURG, Carlo. *Mitos, Emblemas, Sinais: Morfologia e História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GREEN, David. *The Containment of Latin America: a history of the myths and realities of the Good Neighbor Policy*. Chicago: Quadrangle Books, 1971.

GRUPO DO RIO. *Grupo do Rio: documentos do mecanismo permanente de consulta e concertação política*. Brasília: FUNAG, 1995.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Phenomenology of Spirit*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

HONNETH, Axel. *The Struggle for Recognition: the moral grammar of social conflicts*. Oxford and Cambridge: Polity Press/Blackwell, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. São Paulo: Objetiva, 1997.

KOSELLECK, Reinhart. *Futures Past: on the semantics of historical time*. Cambridge and London: MIT Press, 1985.

KOSELLECK, Reinhart. *Los Estratos del Tiempo: estudios sobre la historia*. Barcelona: ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2001.

LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. "Abertura do Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI". In Rebelo *et* Fernandes *et* Cardim, 2003.

LIMA, Manuel de Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília: Senado Federal, 1980.

LIMA, Nestor dos Santos. *A Terceira América: ensaio sobre a individualidade continental do Brasil*. Rio de Janeiro; Livraria Freitas Bastos, 1967.

LIPSET, Seymour et SOLARI, Aldo E. *Elites in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1967.

MERQUIOR, José Guilherme. “El Otro Occidente”. In *Arocena*, p. 91-117, 1993.

MOURA, Géron. *Autonomia na Dependência: a política externa do Brasil de 1930 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MORSE, Richard M. *O Espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O Eixo Argentina-Brasil: o progresso de integração da América Latina*. Brasília: EDUNB, 1987.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. 2ª ed. São Paulo: Ensaio, 1995.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*. São Paulo: REVAN, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As Relações Perigosas: Brasil-EUA, de Collor a Lula, 1990-2004*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

NABUCO, Joaquim. *Balmacena*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1895.

O'GORMAN, Edmundo. *A Invenção da América: Reflexão a Respeito da Estrutura Histórica do Novo Mundo e do seu Devir*. São Paulo: Editora da UNESP, 1992.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Discurso e Leitura*. São Paulo: Cortez, 1988.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Terra à Vista*. São Paulo/Campinas: Cortez/UNICAMP, 1990.

ORLANDI, Eni Puccinelli (org.). *Discurso Fundador: A Formação do País e a Construção da Identidade Nacional*. Campinas: Pontes, 1993.

ORLANDO, Arthur. *Pan-Americanismo*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1906.

PARPARCEN, R. Lepervanche. *Ensayos Históricos y Temas Panamericanos*. Caracas: American, 1957.

PELLEGRINO, Carlos Roberto Mota. *Gênese do Sistema Interamericano: a Organização dos Estados Americanos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Política Externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRADO, Maria Ligia Coelho. *A Formação das Nações Latino-americanas*. São Paulo: Atual/Campinas: Editora da UNICAMP, Coleção Discutindo a História, 1985.

PRADO, Maria Ligia Coelho. *América Latina no Século XIX: Tramas, Telas e Textos*. São Paulo: EDUSP, 1999.

- RABE, Stephen G. *Eisenhower and the Latin America: the foreign policy of anticommunism*. North Carolina, University of North Carolina Press, 1988.
- REBELO, Aldo; FERNANDES, Luís et CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados – CDI, 2003.
- REIS, José. *As Identidades do Brasil: de Varnhagen a FHC*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- RIBEIRO, Maria Eurydice. *Os Símbolos do Poder, Cerimônias e Imagens do Estado Monárquico no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995.
- RICUPERO, Rubens. *Barón de Rio Branco*. Buenos Aires: Editorial Nova Mayoria, 2000.
- ROBLEDO, Antonio Gomez. *Idea y Experiencia de América*. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- RODÓ, Jose Enrique. *Ariel*. México, DF: Editorial Novaro, 1957.
- RODRIGUES, José Honório et SEITENFUS, Ricardo A. S. *Uma História Diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.
- ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*. New York: Cambridge University Press, 1960.
- ROUQUIÉ, Alain. *Amérique Latine: introduction à l'Extrême Occident*. Paris: Le Seuil, 1987.

TODOROV, T. *The Conquest of America: the Question of the Other*. New York: Harper & Row, 1984.

SAID, Edward. *Orientalism*. New York: Pantheon Books, 1978.

SANTOS, Daniella Xavier V. G. *Vargas e Perón: a política externa do Brasil para a Argentina na primeira metade da década de 1950*. Brasília: UnB, dissertação de mestrado, 1991.

SANTOS, Luís Cláudio V. G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

SEPULVEDA, Cesar. *El Sistema Inter-Americano: Genesis, Integración, Decadencia*. México: Porrúa, 2ª edição, 1974.

SILVA, André Luiz Reis da. *A Diplomacia Brasileira entre a Segurança e o Desenvolvimento: a política externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, Dinair Andrade. *José Martí e Domingo Sarmiento: duas ideias de construção da Hispano-América*. Brasília: Universidade de Brasília, mimeo, 1997.

SMITH, Robert F. "Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1870". In Bethell, 2001.

SOUTO, Cíntia Viera. *A Diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do Governo Médici*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUZA, Octavio. *Fantasia de Brasil: As Identificações na Busca da Identidade Nacional*. São Paulo: Escuta, 1994.

WIARDA, Howard J. *Politics and Social Change in Latin America: the distinct tradition*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1974.

WHITAKER, Arthur P. *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*. New York: Cornell University Press, 1954.

WOLFE, Larry. *Inventing Eastern Europe: the map of civilization on the mind of the Enlightenment*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

YEPES, Jesús María. *Le Panamericanisme (du Point de Vue Historique, Juridique et Politique)*. Paris: Les Editions Internationales. 1936.

ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. “Relaciones Interamericanas y Intervencionismo”. In ZORAIDA VÁZQUEZ (org.) *Historia General de América Latina – Volumen VI La Construcción de las Naciones Latinoamericanas, 1820-1870*. Paris: UNESCO/Editorial Trotta, p. 501-522, 2003.

Entrevistas

Entrevista com o Embaixador Eduardo dos Santos, 30/4/2004.

Entrevista com o Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares, 18/10/2004.

Fontes primárias impressas

Relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (RSNE) – 1830/1888.

Relatórios do Ministério das Relações Exteriores (RMRE) – 1890/1969.

Discursos de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (SEIXAS CORRÊA, 1995).

Discursos, artigos e entrevistas da gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty, de agosto de 1993 a dezembro de 1994 (AMORIM, 1995).

Discursos, artigos e entrevistas da gestão do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Roberto Abdenur, de setembro de 1993 a dezembro de 1994 (Abdenur, 1995).

Assessoria Especial da Presidência da República, Notas da reunião de 13/1/2000.

Documentos relativos à I Reunião de Presidentes da América do Sul.

- Comunicado de Brasília
- Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul
- Declaração de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia
- Declaração sobre as Ilhas Malvinas

Documentos relativos à II Reunião de Presidentes da América do Sul

- Consenso de Guayaquil
- Declaração dos Presidentes do Brasil, da Colômbia, do Equador e do Peru
- Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana
- Declaração relativa à Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável
- Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso

Documentos relativos à III Reunião de Presidentes da América do Sul

- Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva
- Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações
- Declaração de Ayacucho
- Declaração sobre as Ilhas Malvinas

Discursos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

- Discurso na Cúpula de Ouro Preto, 17/12/2004a
- Discurso no encerramento da Cúpula de Ouro Preto, 17/12/2004b
- Discurso de abertura da Reunião Ministerial, 10/12/2004
- Discurso na III Reunião de Presidentes da América do Sul, 8/12/2004
- Discurso na abertura da conferência internacional “Democracia na América Latina”, 2/12/2004
- Brinde por ocasião do almoço oferecido ao Rei do Marrocos, 26/11/2004
- Discurso no jantar oferecido ao Presidente da China, 12/11/2004
- Discurso na posse da Diretoria da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), 8/11/2004
- Discurso durante o jantar oferecido aos Chefes de Estado do Grupo do Rio, 4/11/2004
- Discurso na cerimônia de inauguração do Museu Afro-Brasileiro, 23/10/2004
- Discurso na abertura da 59ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 21/9/2004

- Declaração à imprensa na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita oficial do Presidente de Moçambique, 31/8/2004
- Discurso na cerimônia de assinatura de atos e declaração conjunta à imprensa, 25/8/2004a
- Discurso na sessão solene extraordinária do Congresso Nacional Equatoriano, 25/8/2004b
- Discurso na cerimônia de inauguração do seminário “Como Fazer Negócios com o Brasil”, 24/8/2004a
- Discurso na cerimônia de imposição da Ordem Nacional do Mérito do Equador, 24/8/2004b
- Discurso no jantar oferecido pelo Presidente do Equador, 24/8/2004c
- Declaração à imprensa no ato de assinatura de Acordos Brasil/Chile, 23/8/2004
- Discurso no jantar oferecido pelo Presidente do Chile, 23/8/2004
- Discurso na solenidade de inauguração da ponte Wilson Pinheiro Brasil/Bolívia, 11/8/2004
- Discurso na abertura do Seminário Empresarial Brasil-Cabo Verde, 29/7/2004
- Discurso na XXVI Reunião de Cúpula do Mercosul, 8/7/2004
- Entrevista na conferência de imprensa dos Chefes de Estado do Mercosul, 8/7/2004
- Discurso na cerimônia de assinatura de Atos Brasil/Bolívia, 8/7/2004
- Discurso na cerimônia de comemoração dos 20 anos de relançamento da Câmara Nacional de Comércio Brasileiro-Boliviana, 8/7/2004
- Entrevista coletiva em Nova York, 24/6/2004

- Discurso no seminário “*Brazil Meets Markets*”, 23/6/2004a
- Discurso no encontro de alto nível com investidores estrangeiros, 23/6/2004b
- Discurso na cerimônia de abertura do Fórum de Negócios Brasil/Colômbia, 22/6/2004
- Discurso por ocasião do almoço oferecido ao Primeiro-Ministro da Tailândia, 16/6/2004
- Palavras no encontro com representantes do Fórum da Sociedade Civil, na XI UNCTAD, 15/6/2004
- Discurso na abertura da “URBIS – 2004”, 14/6/2004
- Discurso no encerramento do seminário “Agenda para o Desenvolvimento Sustentável da Infraestrutura”, 8/6/2004
- Discurso na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti, 31/5/2004
- Conferência na Universidade de Pequim, 25/5/2004
- Discurso na cerimônia de formatura dos novos diplomatas, 20/4/2004
- Discurso no almoço em homenagem ao Presidente da República Libanesa, Emile Lahoud, 17/2/2004
- Discurso no Seminário para Investidores Estrangeiros no Brasil, 29/1/2004
- Discurso no encontro com lideranças empresariais indianas, copatrocinado pela Confederação das Indústrias Indianas (CII) e pela Federação das Câmaras de Comércio e Indústria Indianas (FICCI), 27/1/2004
- Discurso no banquete oferecido pelo Presidente da Índia, 25/1/2004
- Discurso na cerimônia de inauguração da nova unidade de fundição da fábrica Dedini S.A., 16/1/2004

- Discurso na abertura da II Sessão de Trabalho “Desenvolvimento Social”, na Cúpula Extraordinária das Américas, 13/1/2004
- Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio da Universidade de Notre Dame, 5/1/2004
- Palavras na abertura da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum, 16/12/2003
- Discurso em encontro com delegações da reunião ministerial do G-20, 12/12/2003
- Discurso na cerimônia de encerramento de encontro empresarial na Líbia, 10/12/2003
- Discurso na visita à sede da Liga dos Estados Árabes, 9/12/2003
- Discurso no Seminário Empresarial Brasil-Egito, 8/12/2003
- Discurso na inauguração da “Semana do Brasil em Dubai”, 7/12/2003
- Palavras no Plenário da Assembleia Nacional Libanesa, 5/12/2003
- Discurso no encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Líbano, 5/12/2003
- Discurso no encerramento do Seminário sobre Negócios e Investimentos, 3/12/2003
- Discurso no jantar oferecido pelo Presidente Bashar Al-Assad, 3/12/2003
- Discurso na cerimônia de encerramento do 23º Encontro Nacional de Comércio Exterior, 28/11/2003
- Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Governador Ronaldo Lessa, 20/11/2003
- Discurso na assinatura do documento de Parceria Estratégica Brasil-Espanha, 14/11/2003

- Discurso no jantar oferecido em sua homenagem pelo Presidente Thabo Mbeki, 8/11/2003
- Palavras no início da Conferência Conjunta de Imprensa em Pretória, 7/11/2003a
- Discurso no encerramento do Encontro Empresarial Brasil-Namíbia, 7/11/2003b
- Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma, 6/11/2003
- Discurso na cerimônia de encerramento do Seminário “Brasil-Moçambique: Comércio e Investimentos”, 5/11/2003a
- Discurso no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, 5/11/2003b
- Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe, 2/11/2003a
- Discurso na cerimônia de inauguração da Embaixada do Brasil na República Democrática de São Tomé e Príncipe, 2/11/2003b
- Encerramento da IV Reunião Plenária do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, 29/10/2003
- Declaração à imprensa por ocasião da visita do Presidente de governo da Espanha, José María Aznar, 29/10/2003
- Discurso na cerimônia de abertura do XXII Congresso da Internacional Socialista, 27/10/2003
- Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Príncipe de Astúrias, 24/10/2003
- Discurso na sessão inaugural do Encontro Parlamentar sobre a Alca, “O Papel dos Legisladores na Alca”, 20/10/2003
- Discurso por ocasião do encontro com o Presidente Néstor Kirchner, 16/10/2003a
- Discurso na sessão do Parlamento em homenagem ao Brasil – Buenos Aires, 16/10/2003b

- Discurso na cerimônia de encerramento do seminário “Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades”, 16/10/2003
- Declaração à imprensa por ocasião da visita do Presidente do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos, 14/10/2003
- Entrevista coletiva a emissoras de rádio, 2/10/2003
- Palavras no Encontro com Estudantes Brasileiros, 27/9/2003
- Discurso no Conselho de Relações Internacionais (*Council on Foreign Relations*), 25/9/2003
- Discurso na abertura da 58ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 23/9/2003
- Palavras na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, 22/9/2003
- Discurso em almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco, 18/9/2003
- Discurso na solenidade de abertura do 37º Congresso Nacional de Supermercados, 15/9/2003
- Discurso na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 4/9/2003
- Palavras na Declaração Conjunta dos Presidentes do Chile e do Brasil, 19/8/2003
- Discurso na cerimônia de assinatura do convênio entre Brasil e Paraguai, 16/8/2003
- Declaração durante a visita de trabalho do Presidente da República Cooperativista da Guiana, Bharrat Jagdeo, 30/7/2003
- Palavras na declaração conjunta dos Presidentes do Suriname e do Brasil, 22/7/2003
- Brinde por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente de governo da Espanha, José María Aznar, 16/7/2003a

- Discurso por ocasião do Ato Parlamentar no Congresso de Deputados e no Senado Espanhol, 16/7/2003b
- Discurso por ocasião do Encontro Empresarial Brasil-Espanha, 15/7/2003a
- Discurso por ocasião do jantar de gala oferecido pelos Reis de Espanha, 15/7/2003b
- Discurso na Assembleia da República de Portugal, 11/7/2003
- Discurso no XIV Conselho Presidencial Andino, 27/6/2003
- Discurso na Reunião de Cúpula do Mercosul, 18/6/2003
- Declaração à imprensa durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner, 11/6/2003
- Discurso durante sessão especial da 91ª Conferência Internacional do Trabalho no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, 2/6/2003
- Declaração à imprensa durante visita do Presidente do Equador, Lucio Gutiérrez, 27/5/2003
- Discurso na cerimônia de encerramento do XVII Encontro de Chefes de Estado e Governo do Grupo do Rio – Brasília, 24/5/2003
- Discurso na solenidade de abertura do Seminário Brasil-China: “Um Salto Necessário”, 30/4/2003
- Declaração conjunta à imprensa dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, da Venezuela, 25/4/2003
- Declaração durante visita de trabalho do Presidente da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada, 25/4/2003
- Declaração à imprensa durante visita de trabalho do Presidente do Peru, Alejandro Toledo, 11/4/2003
- Palavras na Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Colômbia sobre intercâmbio de cooperação, 7/3/2003
- Discurso no XXXIII Fórum Econômico Mundial, 26/1/2003

- Discurso no III Fórum Social Mundial, 24/1/2003
- Discurso na cerimônia de transmissão do cargo de Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional, 23/1/2003
- Discurso por ocasião da visita do Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde, 14/1/2003
- Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, 1º/1/2003
- Discurso do Presidente eleito proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos, 10/12/2002

Discursos, artigos, palestras e entrevistas do Ministro de Estado, Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim

- Artigo publicado na *Brasil International Gazeta*, 21/12/2004
- Entrevista ao jornal *Valor Econômico*, 16/12/2004a
- Entrevista ao programa *Bom Dia, Brasil*, 16/12/2004b
- Palestra na abertura do I Fórum Empresarial do Mercosul, 15/12/2004
- Palestra no CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), 13/12/2004
- Entrevista ao jornal *Correio Braziliense*, 10/12/2004
- Entrevista ao jornal *Zero Hora*, 9/12/2004
- Entrevista ao jornal *Estado de São Paulo*, 2/12/2004
- Discurso na cerimônia comemorativa do Dia da Amizade Argentino-Brasileira, 30/11/2004
- Discurso na abertura do II Encontro de Cortes Supremas do Mercosul, 28/11/2004
- Discurso na XIII Reunião do Conselho de Ministros da Aladi, 18/10/2004a
- Palavras na protocolização do Acordo Mercosul-CAN, 18/10/2004b

- Artigo para a revista *Diplomacia, Estratégia e Política*, 1º/10/2004
- Entrevista ao jornal *A Classe Operária*, 25/8/2004
- Entrevista à revista *Época*, 26/7/2004
- Discurso na cerimônia de abertura da Primeira Oficina de Trabalho das Comissões Nacionais Permanentes dos Países-Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, 1º/7/2004
- Discurso durante a reunião do G-90, 3/6/2004
- Entrevista à revista *Der Spiegel*, 17/5/2004
- Discurso na Federação de Indústrias de Minas Gerais, 4/5/2004
- Entrevista à revista *Veja*, 28/1/2004
- Entrevista ao programa *Bom Dia, Brasil*, 16/1/2004
- Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão ao Brasil da Secretaria *Pro Tempore* do Grupo do Rio, 8/1/2004
- Entrevista à revista *Época*, 5/1/2004
- Artigo publicado na revista *Política Externa* – vol. 12, nº 3, “A Lição de Cancún”, 1º/1/2004
- Artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, “Uma Agenda de Cooperação com o Mundo Árabe”, 3/12/2003
- Palavras na abertura da Conferência Internacional de Promoção de Consenso Político para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe, 17/11/2003a
- Entrevista ao programa *Bom Dia, Brasil*, 17/11/2003b
- Discurso no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA, 28/10/2003

- Artigo apresentado no ciclo de debates sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança, 11/10/2003
- Entrevista ao jornalista Bóris Casoy, no programa *Passando a Limpo*, 4/10/2003
- Entrevista à revista *CNI – Indústria Brasileira*, 1º/10/2003
- Entrevista à revista *Exame*, 25/9/2003
- Discurso por ocasião do Dia do Diplomata, 18/9/2003
- Artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, “O Brasil em Cancún”, 9/9/2003
- Artigo publicado no jornal *Gazeta Mercantil*, “Brasil tem opções diferenciadas para a integração”, 3/9/2003a
- Artigo publicado no jornal *Gazeta Mercantil*, “Política externa e determinação”, 3/9/2003b
- Artigo publicado no jornal *Estado de São Paulo*, “A Alca e o Jogo dos Sete Erros”, 26/8/2003
- Entrevista ao *Jornal do Brasil*, 24/7/2003
- Discurso na cerimônia de posse do Subsecretário-Geral da América do Sul e de Diretores-Gerais de Departamentos, 21/7/2003
- Brinde por ocasião do almoço oferecido pela Ministra dos Assuntos Exteriores da Espanha, Ana Palacio, 15/7/2003
- Artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, “A Alca Possível”, 8/7/2003
- Discurso pronunciado na sessão de abertura da Terceira Comissão-Geral Brasil-França, 7/7/2003
- Entrevista concedida à *Revista Brasileira do Comércio Exterior (RBCE)*, 1º/7/2003
- Entrevista concedida à revista *IstoÉ*, 2/6/2003

- Entrevista concedida à revista *Carta Capital*, 28/5/2003
- Audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 23/4/2003
- Aula Magna no Instituto Rio Branco, “A diplomacia do governo Lula”, 10/4/2003
- Texto-base do discurso na sessão solene do Centro Paraguaio de Estudos Internacionais, 7/4/2003
- Entrevista concedida ao jornal *Gazeta Mercantil*, 7/2/2003
- Discurso por ocasião de visita à sede da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 5/2/2003
- Entrevista concedida à revista *IstoÉ Dinheiro*, 13/1/2003
- Entrevista concedida ao jornal *Correio Braziliense*, 10/1/2003
- Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, 9/1/2003
- Discurso por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, 1º/1/2003

Discursos do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

- Palestra, como Ministro de Estado, interino, sobre o tema “Inserção Global do Brasil: OMC, Mercosul, Alca, Zona de Livre Comércio do Brasil com a União Europeia” no XV Fórum Nacional, 21/5/2003
- Discurso proferido por ocasião da transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, 9/1/2003

Discursos, palestras, artigos e entrevistas do Presidente Fernando Henrique Cardoso

- Texto-base de notas para discurso por ocasião da XII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, 16/11/2002

- Brinde no almoço oferecido ao Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde, 26/9/2002
- Discurso no almoço oferecido pela Associação de Dirigentes de *Marketing*, por ocasião da visita oficial à República Oriental do Uruguai, 21/8/2002
- Discurso na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 20/8/2002a
- Discurso em sessão solene da Assembleia Geral da República Oriental do Uruguai, 20/8/2002b
- Discurso na sessão inaugural da IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), 31/7/2002
- Discurso na solenidade de comemoração do Dia do Diplomata, 12/7/2002
- Discurso em sessão solene do Congresso Nacional da República do Chile, 19/5/2002
- Texto-base para o discurso em jantar oferecido pelo Presidente Ricardo Lagos, por ocasião de visita oficial à República do Chile, 18/5/2002
- Texto-base para o discurso em jantar de confraternização pelo 65º aniversário da Congregação Israelita Paulista, 13/5/2002
- Discurso na cerimônia de abertura do XXIX Período de Sessões da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, 9/5/2002
- Discurso por ocasião da abertura da 20ª edição da Feira Comercial Internacional (EXPOCOMER), 6/5/2002a
- Discurso no almoço oferecido em sua homenagem pela Diretoria da Autoridade do Canal, 6/5/2002b
- Discurso por ocasião do jantar oferecido pela Presidente da República do Panamá, Mireya Moscoso, 5/5/2002

- Artigo publicado no jornal *Zero Hora*, 28/4/2002
- Discurso na cerimônia de apresentação dos oficiais-generais promovidos em 31 de março de 2002, 19/4/2002
- Discurso no encerramento do Fórum Econômico, 25/2/2002
- Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da Federação Russa, Vladimir Putin, 15/1/2002
- Entrevista concedida ao canal de TV Inter, durante sua visita à Ucrânia, 1º/1/2002
- Discurso no almoço em homenagem à Presidente do Panamá, Mireya Moscoso, 21/10/2001
- Declaração à imprensa proferida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Primeiro-Ministro de Portugal, António Guterres, 5/9/2001
- Discurso por ocasião da cerimônia de inauguração da interconexão elétrica entre o Brasil e a Venezuela, 13/8/2001
- Entrevista concedida ao jornal *O Globo*, 9/8/2001
- Discurso na cerimônia de entrega das chaves da cidade de La Paz, 26/6/2001a
- Discurso em sessão solene do Congresso Nacional Boliviano, 26/6/2001b
- Discurso em almoço oferecido pelo Presidente da República da Bolívia, Hugo Bánzer, 26/6/2001c
- Discurso na Reunião de Cúpula do Mercosul, por ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum, 22/6/2001
- Discurso na abertura da reunião do “*Global Business Policy Council*”, 11/5/2001
- Discurso por ocasião da cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, 29/1/2001

- Discurso no jantar oficial oferecido pelo Presidente Kim Dae-jung, por ocasião da visita oficial à República da Coreia, 18/1/2001a
- Discurso em almoço com empresários coreanos, por ocasião da visita oficial à República da Coreia, 18/1/2001b
- Discurso do Senhor Presidente da República na XIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, 15/12/2000
- Discurso no almoço em homenagem ao Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, 13/12/2000
- Discurso na cerimônia de lançamento da pedra fundamental da termelétrica de Puerto Suárez, 8/12/2000
- Discurso por ocasião da cerimônia de cessão em depósito das Atas do Congresso Anfictiônico de 1826, 18/11/2000
- Discurso ao receber o Prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional, 27/10/2000
- Discurso na cerimônia de abertura da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, 17/10/2000
- Discurso por ocasião da sessão especial do Conselho Executivo da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), 9/10/2000a
- Discurso por ocasião da visita às Câmaras Alta e Baixa dos Estados Gerais, 9/10/2000b
- Palestra na Sociedade Alemã de Relações Internacionais, 5/10/2000
- Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Chanceler da República Federal da Alemanha, Gerhard Schröder, 4/10/2000
- Discurso em almoço oferecido ao Presidente da Indonésia, Abduhrrahman Wahid, 29/9/2000
- Discurso por ocasião de almoço oferecido ao Príncipe-Herdeiro Abdullah Bin Abdul Aziz al-Saud, Vice-Primeiro-Ministro do Reino da Arábia Saudita, 18/9/2000

- Palestra no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 14/9/2000
- Discurso por ocasião de almoço oferecido em homenagem ao Primeiro-Ministro de Cingapura, Sr. Goh Chok Tong, 11/9/2000
- Artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, “O Brasil e uma nova América do Sul, 30/8/2000
- Discurso por ocasião de almoço oferecido ao Presidente da República do Chile, Ricardo Lagos, 13/7/2000
- Texto-base do pronunciamento por ocasião do almoço oferecido ao Rei Juan Carlos I da Espanha e à Rainha Dona Sofia, 10/7/2000
- Discurso na Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Bolívia e Chile, por ocasião da XVIII Reunião do Conselho Mercado Comum, 30/6/2000
- Discurso na solenidade de abertura da Exposição Universal do Ano 2000, 31/5/2000
- Discurso na cerimônia de formatura da turma “João Cabral de Melo Neto”, do Instituto Rio Branco, 18/5/2000
- Texto-base para palestra por ocasião do XII Fórum Nacional em torno do tema “Repensando o Brasil: futuro, presente e passado, 15/5/2000
- Discurso no almoço em homenagem às Personalidades do Ano Brasil-Portugal, 9/5/2000
- Discurso na cerimônia de abertura da VI Cúpula Econômica do Mercosul, 1/5/2000
- Discurso por ocasião de almoço oferecido ao Presidente da República de Portugal, 22/4/2000
- Discurso no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), 6/4/2000a

- Discurso em almoço de trabalho por ocasião de visita oficial à República Bolivariana da Venezuela, 6/4/2000b
- Discurso após cerimônia de condecoração no Teatro Nacional da Costa Rica, 4/4/2000
- Discurso na cerimônia de inauguração do trecho sul do gasoduto Bolívia-Brasil, 31/3/2000
- Discurso por ocasião de jantar oferecido ao Presidente da República da Bolívia, Hugo Bánzer, 16/3/2000
- Discurso no almoço oferecido pelo Primeiro-Ministro de Portugal, António Guterres, 8/3/2000a
- Discurso na sessão solene da Assembleia da República Portuguesa, 8/3/2000b
- Texto-base para o discurso em jantar oferecido ao Presidente da República Oriental do Uruguai, Julio María Sanguinetti, 23/2/2000
- Discurso em jantar oferecido ao Presidente do Paraguai, Luis Ángel González Macchi, 10/2/2000
- Discurso na sessão de abertura da cerimônia comemorativa dos 40 anos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 4/12/1999
- Discurso no jantar oferecido ao Presidente da República Argentina, Carlos Saúl Menem, 14/10/1999
- Palestra no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) – Rio de Janeiro, 3/10/1999
- Discurso em Lima, 21/7/1999
- Discurso após a assinatura de atos e recebimento de condecoração do governo peruano, 21/7/1999
- Discurso por ocasião do almoço em homenagem à Presidente da República Cooperativista da Guiana, Janet Jagan, 20/5/1999

- Discurso por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Ítalo Zapa”, do Instituto Rio Branco, 30/4/1999
- Discurso no almoço com o Presidente do México na FIESP, 28/4/1999
- Discurso no almoço oferecido no Itamaraty por ocasião das cerimônias de posse, 4/1/1999
- Pronunciamento de posse no Congresso Nacional, 1º/1/1999
- Discurso na cerimônia comemorativa do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 9/12/1998
- Discurso na cerimônia de inauguração da pavimentação da Rodovia BR-174, 23/11/1998
- Discurso por ocasião da cerimônia de assinatura da Declaração de Paz entre o Equador e o Peru, 26/10/1998
- Declaração após as eleições de 1998, 7/10/1998
- Discurso em almoço comemorativo do Dia do Diplomata, 17/6/1998
- Discurso na Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral das Nações Unidas, 8/6/1998
- Discurso no Encontro Internacional do Turismo no Nordeste, 8/5/1998
- Discurso no banquete de Estado oferecido em homenagem à Rainha Elizabeth II e sua Alteza Real, o Duque de Edimburgo, 2/12/1997
- Discurso por ocasião da cerimônia de assinatura da Mensagem que envia o Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares ao exame do Congresso Nacional, 20/6/1997
- Palestra “Governabilidade e reformas políticas no Brasil”, proferida na Sociedade Alemã de Política Internacional, 17/2/1997
- Exposição na Conferência “*Link into Latin America*”, 10/2/1997

- Conferência no Colégio do México, “Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades”, 20/2/1996

Discursos, palestras, artigos e entrevistas do Ministro de Estado, Professor Celso Lafer

- Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores ao Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, 1º/1/2003
- Apresentação no XXII Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAEX), “Cenário Internacional, Agenda de Negociação Externa e Protecionismo”, 24/10/2002
- Texto-base do discurso durante a reunião conjunta da 9ª Reunião do GICI (Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços), da 34ª Reunião da Senalca (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca) e da Seneuropa (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia), 8/10/2002
- Entrevista concedida ao jornal *Estado de S. Paulo*, “Lafer alerta candidatos: cuidado com as críticas”, 22/9/2002
- Discurso no Dia do Diplomata, por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Antônio Houaiss” do Instituto Rio Branco, 12/6/2002
- Discurso no almoço em homenagem ao Chanceler do Peru, 7/6/2002
- Palestra na Keidanren, “Panorama da economia brasileira e perspectivas para a parceria Brasil-Japão”, 24/5/2002
- Intervenção no seminário “Novo Contexto Internacional e a Socialdemocracia”, organizado pelo Instituto Teotônio Vilela, 26/3/2002

- Intervenção no seminário “O Brasil e a Alca”, realizado na Câmara dos Deputados, 23/10/2001
- Palavras perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, 3/10/2001
- Entrevista coletiva sobre a atuação do governo brasileiro na Organização dos Estados Americanos (OEA), 14/9/2001
- Entrevista coletiva sobre a atuação do governo brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC), 05/9/2001
- Conferência na cerimônia de entrega do título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Buenos Aires, 14/8/2001a
- Discurso na cerimônia de comemoração dos dez anos da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), 14/8/2001b
- Artigo do publicado no jornal *La Nación*, “A América do Sul deve ter uma infraestrutura integrada”, 7/8/2001
- Discurso na abertura do seminário da FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), “Processos de Integração em Curso: a agenda latino-americana e do Caribe” – Brasília, 24/7/2001
- Intervenção sobre Iniciativa “Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)”, 17/7/2001
- Entrevista concedida ao jornal *Público*, de Portugal, “O Brasil Quer um Mundo mais Multipolar”, 7/7/2001
- Artigo publicado no *Jornal do Brasil*, “OEA, Direitos e Democracia”, 2/7/2001
- Palestra na Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, “O Mercosul entre Alca e União Europeia, e as Perspectivas para o Relacionamento Brasil-Alemanha”, 8/6/2001
- Discurso na Embaixada Britânica, “Prioridades Comerciais Brasileiras: O Caminho à Frente”, 25/5/2001

- Discurso “As relações Brasil-União Europeia e o novo multilateralismo”, 15/5/2001
- Aula Magna por ocasião do centenário da ESALQ (Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”), 7/5/2001
- Aula ministrada no Instituto Rio Branco, 12/4/2001
- Discurso no Memorial da América Latina, “Alca: futuro”, 4/4/2001
- Discurso de posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, 29/1/2001
- Entrevista concedida ao *Jornal de Brasília*, “Agenda econômica é prioridade”, 29/1/2001

Discursos, artigos e entrevistas do Ministro de Estado, Embaixador Luiz Felipe Lampreia

- Entrevista concedida ao jornal *Valor Econômico*, 12/1/2001
- Discurso ao receber o Prêmio de Personalidade do Ano da Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, 19/10/2000
- Discurso na abertura da 55ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 12/9/2000
- Artigo no jornal *Valor Econômico*, 6/9/2000
- Entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, sobre a Reunião de Presidentes da América do Sul, 28/8/2000
- Entrevista ao jornal *Correio Braziliense* – “Brasil lidera continente sem imposição”, 24/8/2000
- Texto-base para a entrevista por ocasião da visita da Secretária de Estado estadunidense, Madeleine Albright, 15/8/2000
- Entrevista ao jornal *Zero Hora*, 18/6/2000
- Entrevista à revista *Época*, 5/6/2000
- Discurso na cerimônia de formatura da turma “João Cabral de Melo Neto” do Instituto Rio Branco, 18/5/2000

- Artigo no jornal *Gazeta Mercantil*, “Por fora e por dentro da OMC”, 20/12/1999
- Aula inaugural na cátedra Mercosul do Instituto de Estudos Políticos de Paris – “Que futuro para o Mercosul?”, 27/10/1999
- Artigo no jornal *Folha de S. Paulo*, “Diplomacia, jogo duro”, 07/3/1999
- Artigo no *Jornal do Brasil*, “Política externa em 1999”, 26/2/1999
- Discurso por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, 4/1/1999
- Discurso na abertura da 53ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 21/9/1998
- Discurso por ocasião da cerimônia de entrega do Instrumento de Adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), 18/9/1998
- Palestra no Conselho Argentino para Relações Internacionais, no 20º aniversário do Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 16/6/1998
- Discurso em almoço oferecido pelo Senhor Ministro das Relações Exteriores da República de Cuba, Roberto Robaina, 25/5/1998
- Exposição no X Fórum Nacional, “As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil”, 12/5/1998
- Discurso na abertura da 52ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 22/9/1997
- Exposição perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, “O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança”, 28/8/1997
- Aula inaugural do Instituto Rio Branco, “Uma diplomacia para o início do próximo século”, 27/8/1997

- Palestra no Conselho de Relações Exteriores de Nova Iorque, “Brasil: Novas Tendências e seu Impacto sobre a Política Externa Brasileira e sobre as Relações Brasil-Estados Unidos”, 18/5/1997
- Discurso na condição de Presidente da III Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio do Hemisfério e Chefe da Delegação brasileira, 16/5/1997
- Discurso por ocasião da formatura da turma “Darcy Ribeiro” do Instituto Rio Branco, 25/4/1997
- Palestra no início das atividades didáticas do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, “A política externa brasileira e a inserção internacional do Brasil”, 1/4/1997
- Conferência no Conselho Argentino de Relações Internacionais, “A política externa brasileira frente à democracia e à integração”, 6/3/1997
- Discurso na sessão de abertura da 51ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 23/9/1996
- Palestra para os estagiários da Escola Superior de Guerra, “A execução da política externa brasileira”, 3/7/1996
- Discurso por ocasião do almoço oferecido pelos Embaixadores africanos acreditados junto ao governo brasileiro, 2/5/1996
- Exposição perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, “A política externa brasileira no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso”, 11/4/1996
- Palavras por ocasião da cerimônia de assinatura do Acordo de Sede entre o governo brasileiro e a Corporação Andina de Fomento, 1º/12/1995
- Apresentação na Câmara de Comércio Brasil-Reino Unido, 7/7/1995

- Palavras na abertura do seminário “Mercosul-Venezuela”, 17/5/1995
- Discurso por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Antônio Carlos Jobim” do Instituto Rio Branco e das comemorações do sesquicentenário do nascimento do Barão do Rio Branco, 28/4/1995
- Palavras por ocasião da assinatura do Acordo de Cooperação Mútua entre o Brasil e os Estados Unidos para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes, 12/4/1995
- Apresentação perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 5/4/1995
- Discurso por ocasião do almoço oferecido à Ministra dos Negócios Estrangeiros da Itália, Susanna Agnelli, 3/4/1995

Discursos, entrevistas, artigos e palestras do Secretário-Geral, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa

- Palavras na abertura da IX Reunião do Comitê de Cooperação Econômica Brasil-Japão, 7/11/2000
- Intervenção no Encontro Econômico Brasil-Alemanha 2000, 9/10/2000
- Entrevista ao jornal “Valor Econômico”, 31/8/2000
- Artigo no jornal “Correio Braziliense”, 22/8/2000
- Intervenção na XI Reunião do Conselho de Ministros da Aladi, 11/8/2000
- Artigo publicado no “Jornal do Brasil”, 4/8/2000
- Comentários no encerramento do seminário sobre a América do Sul, 2/8/2000
- Artigo no jornal “Valor Econômico”, 27/6/2000
- Discurso na Sociedade das Américas, 14/5/2000

- Artigo publicado na revista “Archivos de Presente”, 1º/4/2000
- Conferência no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 15/3/2000
- Artigo “O Mercosul e as eleições na Argentina, no Chile e no Uruguai”, Carta Internacional no 85, ano VIII, 1º/3/2000
- Palavras na abertura do IV Seminário de História Brasil-Argentina, 22/11/1999
- Palestra no seminário “A Amazônia – patrimônio ameaçado?”, 16/11/1999
- Intervenção na mesa-redonda “Dez Anos sem o Muro de Berlim”, 10/11/1999
- Intervenção durante a Comissão Mista Brasil-Alemanha, 8/11/1999
- Palestra no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de recursos Humanos da Secretaria de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 5/11/1999
- Entrevista ao jornal “El Clarín”, 2/9/1999
- Entrevista à Folha de São Paulo, 9/3/1999
- Discurso ao assumir o cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, 4/1/1999

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueneu Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
50. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
51. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
52. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
53. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
54. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
55. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
56. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
57. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
58. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

59. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
60. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
61. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
62. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
63. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
64. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
65. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
66. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
67. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

68. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
69. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
70. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
71. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
72. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
73. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
74. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
75. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
76. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

77. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
78. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
79. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
80. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
81. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
82. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
83. **Breno Hermann**
Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
84. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
85. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

86. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
87. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
88. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
89. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
90. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
91. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
92. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
93. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
94. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil (2013)

95. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
96. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
97. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
98. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
99. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
100. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
101. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
102. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
103. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o direito do mar (2014)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)