

A TRANSIÇÃO DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO PARA O SUL-AMERICANO NO DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Armstrong Pereira da Silva⁵

Hannah Guedes de Souza⁶

Rodrigo de Paula Abi-Ramia⁷

Resumo: Na América Latina, a ideia de união via regionalismo sempre esteve presente a partir de iniciativas, discursos, objetivos e métodos para a coesão da região – seja em termos políticos, econômicos, culturais ou sociais. Todavia, apesar do unionismo acompanhar o continente desde a sua independência, os projetos e teorias aqui implantados variaram quanto ao seu caráter e finalidade – passando a assumir diversas formas, vários significados e recortes no decorrer da história. Do século XIX ao XX, houve discursos políticos de criação de uma Federação de Estados Hispano-americanos e União dos Estados Unidos do Sul, assim como propostas econômicas de União Aduaneira, de uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e de uma Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que pautavam-se em um projeto integracionista centrado na América Latina. Contudo, na transição do século XX para o XXI assistiu-se o abandono paulatino dessa retórica de união do continente latino-americano e a ascensão de um novo recorte político-discursivo de união a partir da América do Sul. Nesse sentido, uma evidência concreta desse processo pode ser vista nos próprios nomes das instituições regionais proativas nos anos 2000: Comunidade “Sul-Americana” das Nações (CASA); União das Nações “Sul-Americanas” (UNASUL); Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional “Sul-Americana” (IIRSA), além do Mercosul. Diante disso, este trabalho buscará problematizar a construção do discurso de “América do Sul”, ao realizar uma revisão bibliográfica da literatura de política externa brasileira para a região e regionalismo, além de consultar documentos oficiais do governo e sua chancelaria. Argumentamos que este movimento consistiu em uma estratégia da Política Externa Brasileira para delimitar sua área de atuação preferencial enquanto *player* regional, excluindo a influência do México na região (após a sua adesão ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte - NAFTA) e abandonando o foco de um regionalismo latino-americano que englobaria a zona de influência direta dos EUA na América Central e no Caribe.

Palavras-Chave: América do Sul; Regionalismo Sul-Americano; América Latina, Integração, Brasil.

LA TRANSICIÓN DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO HACIA EL SUDAMERICANO EN EL DISCURSO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

⁵ Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, pesquisador do Cespi-Sul. Contato: armstrongufpb@gmail.com

⁶ Mestranda em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, pesquisadora do Cespi-Sul e coordenadora da Alacip Jovem. Contato: hannahguedes@id.uff.br

⁷ Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, pesquisador do Cespi-Sul. Contato: rodrigo.abiramia@gmail.com

Resumen: En América Latina la idea de unión vía regionalismo estuvo siempre presente a partir de iniciativas, discursos, objetivos y métodos para la cohesión de la región - sea en términos políticos, económicos, culturales o sociales. A pesar del unionismo presentarse en el continente desde su independencia, los proyectos y teorías aplicados variaron en cuanto su carácter y finalidad - pasando por diferentes formas, significados y recortes en el desarrollo de la historia. Del siglo XIX al XX, hubo discursos políticos de creación de una Federación de Estados Hispano-Americanos y Unión de los estados Unidos del Sur, así como propuestas económicas de unión Aduanera, de una Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que se basaban en un proyecto integracionista centrado en América Latina. Sin embargo, en la transición del siglo XX para el XXI se percibió un abandono gradual de la retórica de unión del continente latinoamericano y la ascensión de un nuevo recorte político-discursivo de unión a partir de Sudamérica. En este sentido una evidencia concreta del proceso puede ser percibida en los nombres de las instituciones regionales proactivas en los años 2000: Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN); Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) además del Mercosur. Así, este trabajo buscará problematizar la construcción del discurso de “América del Sur” realizando una revisión bibliográfica de la literatura de política externa brasileña para la región y el regionalismo, más allá de consultar documentos oficiales del gobierno y la cancillería. Argumentamos que este movimiento consistió en una estrategia de la Política Externa Brasileña para definir su área de actuación preferencial como *player* regional, excluyendo la influencia del México en la región (después de su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN) y abandonando el foco de un regionalismo latinoamericano que engloba la zona de influencia directa de los EEUU en América Central y el Caribe

Palabras Clave: América de Sur; Regionalismo Sudamericano; América Latina; Integración; Brasil.

Introdução

No começo do século XXI, a diplomacia brasileira veio atuando de maneira assertiva e crescentemente global. O Brasil inseriu-se cada vez mais em fóruns multilaterais tendo sido ainda responsável pelo fomento de tantos outros organismos que buscaram moldar a ordem internacional de acordo com aquilo que o país acreditava ser mais justo e representativo para si e para as nações periféricas. Notavelmente o Brasil procurou se colocar como representante dos interesses dos países da América do Sul, e buscar, através da política externa, instituições mais propícias para o desenvolvimento desta região (MALAMUD, 2011).

Percebemos que - para além do discurso político e diplomático - a América do Sul vem sendo envolvida na política e na economia brasileira através de instituições incentivadas pelo Brasil desde a redemocratização. Contudo é preciso ser destacado que o conceito de América do Sul da maneira que o conhecemos é uma construção histórica contemporânea. Neste sentido entendemos que América do Sul não possui especificidades culturais próprias como poderia ser apontado no caso da América Latina.

A própria denominação deve ser desnaturalizada já que “América do Sul” no Brasil Imperial seria o que hoje conhecemos como América Latina - todo o território abaixo do Rio Grande⁸ era considerado Sul-América. Na República Velha o termo ganhou mais uso, no entanto referia-se ao que hoje conhecemos como Cone Sul. Enfim “em termos práticos, a diferenciação entre as expressões ‘América do Sul’ e ‘América Latina’ só se produziu após a Segunda Guerra Mundial” (SANTOS, 2014, p. 39).

Partindo destes pressupostos questionamos a partir de que momento este conceito começou a ser utilizado pela política externa nacional, e quais interesses teriam levado a essa emancipação da América do Sul como região geoeconômica autônoma da América Latina.

O regionalismo latino-americano vinha sendo pensado desde a década de 1950 com uma série de propostas de integração e de industrialização desta região, além disso as próprias ciências sociais que então desabrocharam buscavam, em geral, soluções para os problemas da América Latina em conjunto.

Nos parece que, em determinado momento, deixou-se de perceber a América Latina como uma região unida pelas dinâmicas globais e históricas que aproximam os países deste

⁸ Rio que serve de fronteira entre os EUA e o México.

continente e a América do Sul passou a ser percebida como uma região à parte, algo que se percebe no discurso político e diplomático brasileiro.

Nesta toada, em finais do século XX a América do Sul se torna a região preferencial para o Brasil e a sua identidade internacional, com um perceptível deslocamento de foco da América Latina para a América do Sul no discurso e atuação na política externa brasileira.

Diante disso, o país passa a se enxergar e posicionar-se mais fortemente como uma nação sul-americana. Segundo Lafer (2001), a América do Sul acaba se tornando parte do “eu diplomático brasileiro”. Na visão de Couto (2010) o subcontinente transforma-se em palanque principal para o lançamento brasileiro no cenário internacional, ganhando ainda mais força a partir do início do século XXI.

É importante ressaltar que na virada do século uma série de governos de esquerda ascendem ao poder na América Latina, mas sobretudo na América do Sul - fenômeno conhecido como *maré rosa*⁹ -, o que permite um maior diálogo devido à compatibilidade ideológica e projetos em comum para a região.

Além da chegada destes governos, é indispensável recordar que após o ataque às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos entraram em uma nova fase nas suas relações com a América Latina. O ocorrido e as medidas tomadas pelos estadunidenses culminaram no seu afastamento dos países do continente, o que por sua vez, gerou um certo “vazio de poder”, dotando os países latino-americanos e ainda mais os sul-americanos¹⁰ de mais autonomia.

Um outro ponto que devemos notar é a questão da Alca que ao mesmo tempo que seduzia alguns países, causava medo em outros. Os governos de esquerda sul-americanos, dotados de um discurso anti-neoliberal conseguiram espantar tal proposta definitivamente em 2005 na Argentina. Neste caso, observamos certa perda de força estadunidense na América do Sul e maior coordenação entre os países sul-americanos.

Neste período, é importante destacar que:

⁹ O termo foi utilizado por Panizza (2006) para se referir a ascensão ao poder de partidos e coalizões de esquerda ou centro-esquerda em diversos países latino-americanos. Esta expressão faz referência a um fenômeno similar que ocorreu na década de 1990 nos países europeus.

¹⁰ Considerando que as intervenções estadunidenses são mais frequentes e notáveis na América do Norte, Caribe e América Central, territórios mais próximos às suas fronteiras.

No discurso, o Brasil saiu em busca de uma liderança compartilhada com os demais atores regionais, reforçando uma identidade sul-americana em detrimento de um conceito de América Latina, já que no México e no Caribe, o domínio norte-americano era incontestável. Como diria mais tarde o assessor da presidência Marco Aurélio Garcia, (o conceito de) liderança, (para o Brasil,) era uma construção coletiva (HELENO; LUIZ, 2011, p. 45).

Assim, a América do Sul se tornou um espaço menos suscetível às ingerências de Washington, abrindo maior espaço para a atuação brasileira.

Assim sendo, o presente trabalho estrutura-se em três seções, contidas entre esta Introdução e as Considerações Finais. Na primeira seção partimos de uma revisão bibliográfica da literatura especializada acerca do regionalismo onde buscamos a base teórica necessária para um melhor entendimento deste, que vai pautar o conjunto da pesquisa. Pretende-se uma análise conceitual e histórica das variações do conceito advindas das especificidades político-temporais que direcionaram os processos integracionistas propostos para o continente, bem como o pensamento social latino-americano que descreve e teoriza esses modelos de regionalismo.

A segunda seção apresenta uma análise histórica e bibliográfica acerca dos movimentos de aproximação na América do Sul partindo do Brasil e originados no momento histórico da redemocratização no país e no continente. É neste momento que gestam-se os primeiros processos integracionistas na região que vão tomar corpo posteriormente. A seção busca uma compreensão acerca da aproximação embrionária da diplomacia brasileira com a integração da América do Sul dada no fim da década de 1980 e suas implicações para a mudança paradigmática da política externa nacional que se dá posteriormente.

Por fim, a terceira seção intenta analisar a efetiva migração de eixo da Política Externa Brasileira que vem a assumir definitivamente a região da América do Sul como área separada da América Latina, analisando o processo histórico que se coloca desde a década de 1990 até o início dos anos 2000, onde percebemos uma maior aproximação do país para com sua vizinhança imediata. A análise discursiva do corpo político e diplomático brasileiro, alinhavada com uma revisão histórica e bibliográfica, proporciona o entendimento do fenômeno que se busca nesta seção. O intuito é analisar o acumulado histórico no sentido de aproximação e aprofundamento da presença sul-americana na diplomacia brasileira que se deu no período. Ainda que diferentes vertentes políticas tenham assumido a frente da política nacional, é perceptível uma tendência de aproximação e consolidação da América do Sul

como foco principal da Política Externa Brasileira nas décadas da virada do século, nos levando finalmente às considerações finais.

1 - O Regionalismo Latino-Americano

O Regionalismo Internacional (RI) consiste em um conjunto de iniciativas de integração bem como de cooperação política e/ou econômica, concretizadas em âmbitos espaciais delimitados do Sistema Internacional (denominadas de macrorregiões ou regiões internacionais), como a América Latina ou a América do Sul (BRICEÑO-RUIZ, 2013b). O Regionalismo Latino-Americano (RLA) apresenta-se em forma de um conjunto de iniciativas integracionistas historicamente fundamentadas em torno de duas ideias centrais: a União para a Autonomia Política (UAP) e a União para o Desenvolvimento Econômico (UDE). A UAP em associação com a UDE constituem um “acumulado histórico” do pensamento regionalista latino-americano, resiliente nas propostas de integração e cooperação do século XIX ao XXI (BRICEÑO RUIZ, 2012).

Apesar do binômio UAP e UDE ser complementar, se assumirmos uma perspectiva de larga duração, houve períodos históricos em que - por conta de uma série de condicionantes estruturais internos, internacionais e regionais - uma constante tornou-se hegemônica em relação a outra (BRICEÑO RUIZ, 2012). Nesse sentido aproximando-se de meados do século XX, a UDE ascendeu enquanto *práxis* inaugurando duas estratégias do RLA ao longo do século: O regionalismo autonômico (da década de 1950 a 1980) e o regionalismo aberto (a partir do decênio de 1990).

O Regionalismo Autonômico (R.AUTO.) representou um marco para o RLA na medida em que pela primeira vez ficou clarividente e balanceada a simbiose entre os acumulados históricos da busca pela autonomia política e pelo o desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, a UAP passou a ser associada ao pleno controle dos “centros de decisões” (seja: econômica, política, social, cultural, energética e ambiental). Enquanto que a UDE foi assimilada como sendo a diversificação da estrutura produtiva regional a partir de um processo endógeno (*hacia adentro*), orquestrado pelo Estado via a política racional de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) (BRICEÑO-RUIZ, 2007).

Em termos cronológicos, o R.AUTO. foi dividido em dois períodos: a etapa voluntária e a fase revisionista. O período voluntarista iniciou-se a partir das iniciativas bilaterais da década de 1950 e estendeu-se até 1969 com a criação do Pacto Andino (BRICEÑO RUIZ, 2007, p. 22). De acordo com Rosenthal (1993), o voluntarismo deve ser visto como um produto da realidade do pós-guerra o qual encontrou eco teórico nas interpretações cepalinas e respaldo prático nos processos de industrialização iniciados na América Latina no início do século XX.

Por sua vez, a fase revisionista foi um período de declínio do R.AUTO - situado nas décadas de crise da Era de Ouro do capitalismo, ou seja, em uma conjuntura mundial desfavorável caracterizada pela: explosão no preço do barril de petróleo; pela estagflação; declínio do Keynesianismo, da seguridade social, do pleno emprego, do sindicalismo e da social-democracia (em detrimento de um processo de hegemonização do neoliberalismo) (HOBSBAWM. 1995).

Cronologicamente, o período revisionista iniciou-se a partir da década de 1970 e estendeu-se até o decênio de 1980 com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALALC) - no auspício do cenário de deflagração da dívida regional (BRICEÑO RUIZ, 2007). Nesse aspecto, de acordo com Rosenthal (1993), o revisionismo deve ser visto como um produto das limitações teórico-práticas da industrialização bem como da integração econômica proposta na etapa voluntarista em meados do século XX.

O fim do período revisionista, por sua vez, inaugurou a segunda estratégia do RLA: o Regionalismo Aberto (RA). Esta tendência surgiu na acentuação das décadas de crise da Era de Ouro do capitalismo mundial (isto é, entre 1980 e 1990). O RA foi encabeçado por diversos organismos internacionais e regionais como: a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) (PERROTTA, 2013).

Seus fundamentos teóricos foram lançados desde a década de 1990 a partir da Cepal. Por RA, denominou-se:

O processo que surge [...] da interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial, basicamente impulsionada por sinais de mercado resultantes da liberalização comercial em geral [...] no qual pretende-se] que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas. O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e

reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região. (CEPAL, 2000, p. 945).

Durante essa década, dito conceito - bem como as prescrições advindas dele - foi constantemente reiterado, aparecendo nos documentos da Cepal de 1990 (*Transformación Productiva con Equidad*), de 1991 (*El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*) e de 1994 (*El regionalismo abierto en América latina y el Caribe*) (PERROTTA, 2013). Em linhas gerais, as recomendações dessa visão prescritiva do RA penetraram (ainda que sob diversos matizes e “velocidades”) na dinâmica regionalista do hemisfério americano por inteiro.

A tendência de promoção do livre comércio (associada à busca por uma melhor inserção internacional) ficou clarividente, sobretudo quando foram relançados velhos esquemas - como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a Comunidade Andina - e quando surgiram novas iniciativas a partir da década de 1990 - como o Mercado Comum do Sul (Mercosul); o Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela), a Associação dos Estados do Caribe (AEC) e o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA) (BRICEÑO-RUIZ, 2007; 2013a; 2014).

Contudo, é importante destacar que essa mudança substancial quanto ao caráter do RLA (além de ter inaugurado uma nova estratégia de desenvolvimento, regionalismo de inserção internacional) introduziu o recorte de “América do Sul”, isto é, o sul-americanismo.

Nesse aspecto, a construção da “América Latina” (presente desde o século XIX) passou a ser corroída estrategicamente, pelo menos do ponto de vista do discurso brasileiro em meio ao marco do RA.

Do ponto de vista institucional, uma evidência concreta desse processo foi vista nos próprios nomes das instituições regionais criada na virada de 1990 para os anos 2000: Mercado Comum *do Sul* (Mercosul); Comunidade *Sul-Americana* das Nações (CASA); União das Nações *Sul-Americanas* (UNASUL); Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional *Sul-Americana* (IIRSA).

Refletindo sobre esse fenômeno, autores como Sanahuja (2008) e Tussie e Riggirozzi (2012) passaram a teorizar sobre um novo regionalismo na virada XX para XXI, que surgiria com força a partir da ascensão de governos progressistas na região. Nesse sentido, as

principais características do regionalismo do início do Século XXI foram sintetizadas por Perrotta (2013, p. 35):

a. La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial [...]. b. El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-Consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial. c. Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior. d. Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales[...] e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región. f. Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional [...] g. Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo. h. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

Em linha gerais, portanto, no marco dessa mudança do regionalismo latino-americano para o regionalismo sul-americano do século XXI percebeu-se o retorno do eixo da união para a autonomia política a partir da: (1) recuperação da centralidade do Estado enquanto agente promotor de políticas públicas, de infraestrutura, de defesa, do desenvolvimento econômico e social. (2) contraposição à visão estritamente comercialista do regionalismo aberto, fundamentada na liberalização do intercâmbio de bens, de serviços, do investimento estrangeiro e dos instrumentos de política monetária e comercial (PERROTTA, 2010).

Nesta nova etapa percebe-se uma continuidade do recorte sul-americano como área preferencial da política externa brasileira seguindo a tendência histórica iniciada já na etapa anterior, do RA mas que passa por uma consolidação e aprofundamento. Percebe-se também a revisão de determinados pressupostos e a manutenção de outros no âmbito do novo regionalismo. Desta maneira gesta-se a controvérsia acerca da possibilidade de se considerar ou não esta etapa como uma nova fase do regionalismo, sendo denominado por alguns autores como Pós-Liberal¹¹.

2- Latino Americanismo nos anos 1980

¹¹ como Veiga e Ríos (2007) por exemplo.

Conforme visto na seção anterior, o RLA iniciou-se no século XIX (no marco dos processos de independentistas) com a supremacia do eixo da UAP. O medo da recolonização espanhola e o rearranjo de forças na Santa Aliança fizeram com que a busca pela independência estivesse atrelada à união das recém repúblicas hispano-americanas, concretizando-se em projetos de confederação política ou União Continental.

Nesse primeiro momento, os principais pensamentos “autonomistas” advieram dos líderes políticos Bolívar e San Martín, assim como estavam estreitamente vinculados aos processos de independência das colônias hispano-americanas.

O Brasil, deste modo “estuvo al margen de las iniciativas de unidad regional; era la única monarquía en la región y tenía serios conflictos de liderazgo con sus vecinos del Cono Sur” (BRICEÑO-RUIZ; RIVAROLA; CASAS, 2012, p. 33).

Porém, a partir de meados do século XIX, sobretudo após o fim do império e início do republicanismo, o Brasil passou a ser incluído no pensamento regionalista latino-americano - estando presente nas reflexões da Filosofia do Pessimismo, de Geração de 900 e no subgrupo do nacional-populismo (BARRIOS, 2012).

Posteriormente na primeira metade do século XX, dentro do marco do regionalismo autonômico, o Brasil assume uma postura de incentivo ao regionalismo latino-americano via adesão a ALALC e ALADI. Contudo, o giro da política externa brasileira para a região só aconteceu de forma mais enfática após o processo de redemocratização. Nesse sentido:

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 (SANTOS, 2014, p. 183).

Com a redemocratização a partir de 1985 e seguindo o processo de abandono das rivalidades com a Argentina¹², o Brasil começa a adotar projetos de parceria e integração com o vizinho platino. Assim, no mandato de José Sarney (1985-1990) os países iniciam o mais sério e institucionalizado projeto de integração da América do Sul (até então), que se inicia na Declaração de Iguazu em 1985, ainda sob preceitos do chamado regionalismo autônomo¹³, prevendo “um projeto integrado, [que] visou possibilitar que o Brasil e a Argentina alcançassem maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial, mediante crescente unificação de seus espaços econômicos” (BANDEIRA, 2003 p. 464).

Todavia, este governo se mostrou mergulhado na identidade latino-americana ainda vigente, que se mostra presente durante todo o mandato de Sarney e também encontra-se explicitada na Constituição de 1988, mostrando a forte presença desta identidade na política brasileira que se mantinha mesmo com o nascimento de certa autonomia da América do Sul.

As bases assentadas então possibilitaram a posterior criação do Mercosul, com o Tratado de Assunção (1991), assinado já sob os auspícios dos governos neoliberais que chegavam ao poder na década de 1990. O modelo imputado a esse grupo foi o do Regionalismo Aberto conforme vinha sendo proposto pela Cepal, em oposição ao Regionalismo Autônomo que vinha sendo praticado até o governo Sarney.

Esse modelo buscava a “inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial” (CORAZZA, 2006, p. 136). Todavia, essa inserção é pautada quase que exclusivamente pelo comércio exterior e pela adoção da agenda liberalizante do Consenso de Washington, que vem a plasmar em 1989, o projeto neoliberal de reorganização da economia capitalista que já vinha sendo posto em prática em várias localidades do globo.

Ainda que esta iniciativa tenha se dado no governo Collor e representado um grande crescimento do fluxo comercial entre os países do Cone Sul, não representa efetivamente uma migração do discurso diplomático para a América do Sul já que Santos aponta “o papel do Mercosul apenas como peão de uma estratégia maior de liberação comercial e reinserção na economia mundial” (SANTOS, 2014, p. 111).

3 - O nascimento do sul-americanismo no discurso da política externa brasileira

¹² Este processo estava em curso desde o fim da Guerra das Malvinas em 1982.

¹³ Também tratado como regionalismo fechado ou regionalismo desenvolvimentista.

O cenário da década de 1990 mostra uma grande entrada de capitais internacionais no continente, permitido pela liberalização comercial pregada pela agenda neoliberal. No entanto, em 1992 com o impeachment de Collor iniciam-se os dois anos do mandato de Itamar Franco, que leva pela primeira vez Celso Amorim ao Ministério das Relações Exteriores como chanceler. Esse momento seria um interlúdio na “Política Externa Ornamental (PEO), vigente entre 1990 e 2000” e representa uma definitiva “virada brasileira rumo ao sul” (SEVERO, 2015, p. 163). Esse movimento é bem representado pela proposta do então chanceler Celso Amorim da criação da Área de Livre Comércio da Sul-Americana (ALCSA), como reação para unificar a América do Sul em torno da integração regional, frente o sucesso do NAFTA, que ameaçava atrair a vizinhança sul-americana para uma integração econômica com o norte (SEVERO, 2015). Desta forma,

Jaguaribe (2008, p. 329-334) afirmou que a criação do NAFTA equivale ao “fim da América Latina”. Sem o México, parte da América Central e do Caribe, economias faceiras com os tratados de livre comércio com os Estados Unidos, a política externa brasileira precisava de uma base mais concreta (SEVERO, 2015, p. 162).

O governo Itamar Franco passa também a enxergar o Mercosul e a integração regional não apenas sob o aspecto comercial, mas enxerga nessas iniciativas uma estratégia política mais abrangente. Na sua gestão lança a iniciativa amazônica na VI Cúpula do Grupo do Rio, com o objetivo de aproximar o Brasil dos países amazônicos e lançar iniciativas de livre-comércio (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14).

Severo contudo aponta que a década de 1990 seria marcada por um pan-americanismo “bastardo” ou “degenerado”, tendo em vista a adoção por parte da política externa brasileira de uma posição subalternizada em relação aos EUA, acompanhando os interesses do país sem questionamentos, além de uma adoção sem contrapartidas do modelo neoliberal de globalização que acaba por causar forte crise social no Brasil e no continente sul-americano como um todo. Assim, ainda que exista durante o governo Itamar Franco uma tentativa de consolidação da América do Sul em torno de um projeto comum para fazer frente à influência da superpotência do norte, é apenas no começo dos anos 2000 que o paradigma sul-americano pode efetivamente se consolidar (SEVERO, 2015).

De toda forma, é nos anos 1990 que veremos o início de um impulso a ideia de América do Sul por parte do Brasil. O país tenta se aproximar de regiões tradicionalmente

esquecidas pela sua diplomacia como a Amazônia¹⁴ e os Andes, dinamizando as suas relações, e tentando consolidar o continente sul-americano e as suas sub-regiões.

O governo posterior de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ficará marcado entre outros aspectos pela proposta norte americana da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹⁵, em 1994, que vai influenciar os posicionamentos diplomáticos e os projetos de integração regional a partir de então. Nos primeiros anos, o contato com a vizinhança sul-americana se dará principalmente via Mercosul, que vivia ainda sua fase essencialmente comercial, assim a integração do continente neste período fica marcada mormente pelos fluxos comerciais liberalizados. A política externa subalterna aos interesses norte-americanos se mantém nos anos da presidência de Cardoso, ainda que existisse um discurso mais próximo da América do Sul, legado pelo mandato anterior de Franco (SEVERO, 2015).

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 (SANTOS, 2014, p. 61).

Contudo é ainda no governo de Cardoso que se percebe uma mudança de postura em relação à América do Sul, e um arrefecimento da agenda neoliberal a partir dos anos 2000. A integração que antes era pensada apenas do ponto de vista comercial começa a ser pensada também sob um outro aspecto, assim ganha espaço a ideia de uma infraestrutura integrada na América do Sul (SANTOS, 2014, p. 124). Esse fato remonta também à grave inflexão que sofreu o Mercosul a partir de 1999, e a percepção de que a integração baseada apenas no comércio internacional tinha chegado a um esgotamento. Esses fatores culminam em 2000 no lançamento da primeira reunião de presidentes da América do Sul, marco essencial para o sul-americanismo, que coroa o processo que vinha sendo gestado na década anterior de aproximação do continente e um abandono do latino-americanismo como discurso principal da diplomacia nacional, em prol de um sul-americanismo nascente.

¹⁴ Cabe ressaltar que em 1978 foi instituído o Tratado de Cooperação Amazônica que também surgia dentro de uma ideia de aproximação com os países amazônicos.

¹⁵ Já em 1990 houve a proposta da Iniciativa para as Américas, considerada uma preliminar do que viria a ser a proposta da ALCA em 1994.

Assim, é notório o papel da América do Sul na política externa brasileira como área prioritária da atuação brasileira e parte da identidade internacional. O discurso diplomático abandona em partes o latino-americanismo brasileiro, posicionando o país como sul-americano. Como demonstrado antes por Lafer (2001), a América do Sul torna-se parte do “eu diplomático brasileiro” e palanque da projeção internacional do Brasil.

A partir do século XXI a política externa brasileira irá buscar uma autonomia em relação aos EUA, consolidar a região e recuperar o protagonismo do papel do Estado. Neste sentido os países sul-americanos buscam formar blocos para que fosse possível certa superação das suas dependências econômicas em relação aos grandes centros capitalistas (TOLEDO, 2014). No que se refere ao Brasil, um dos grandes pensadores sobre a política externa brasileira no período, Marco Aurélio Garcia (2008, p. 22), acreditava que após a Guerra Fria as opções para o Brasil seriam apenas duas: isolar-se ou se associar aos países vizinhos - com os quais comparte uma série de valores, história e há possibilidades de complementação econômica. É salutar evidenciar que o Brasil vinha estreitando os seus laços especificamente com a América do Sul desde o governo Sarney, com destaque ao curto período de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso¹⁶ e Luiz Inácio Lula da Silva.

Com o governo Lula observamos uma solidificação no caráter sul-americano do Brasil. De acordo com Leão (2016a), o início do século XXI era um momento propício para a construção de uma América do Sul mais unida. Assim, o governo Lula dava clara prioridade à integração regional, enxergando como uma possibilidade no mundo multipolar pós-Guerra Fria (GARCIA, 2008).

No discurso de posse do presidente Lula, o próprio menciona a América do Sul e o projeto de seu governo para a região: “Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul (LULA DA SILVA, 1 de janeiro de 2003)”.

Logo, para Lula, a integração da América do Sul é inevitável:

Não há outro caminho para a América do Sul que não seja o da construção de um espaço econômico, político e social integrado. Estamos construindo um projeto de longo prazo, que dependerá do empenho desta e das futuras gerações. Não podemos

¹⁶ Ênfase maior fora dada a América do Sul no seu segundo mandato.

nos render aos interesses imediatistas ou às dificuldades conjunturais, mas a integração não pode ser assimétrica. Ela só será efetiva se tivermos a ousadia de buscar soluções que atendam aos objetivos de todos, especialmente para os menos favorecidos, afinal de contas, isso é o que estamos fazendo no nosso próprio País (LULA DA SILVA, 2007 *apud* COUTO, 2010, p. 33).

A América do Sul é prioridade para Samuel Pinheiro Guimarães (2007 *apud* LEÃO, 2016), considerando que questões como a geopolítica e a economia, tornam o subcontinente importantíssimo para o Brasil. Para ele, a eficiência da política externa brasileira está diretamente ligada a vinculação ao seu entorno geográfico.

Em 2008, Amorim faz uma grande contribuição para entendermos a integração sul-americana e latino-americana. Desta forma, a integração sul-americana seria uma parte em curso de um projeto maior, que seria a integração da América Latina:

A integração sul-americana cria um centro de gravitação alternativo ao que sempre existiu no Norte. Prepara, assim, o caminho para a integração do conjunto maior latino-americano e caribenho. Sem a integração da América do Sul, a integração latino-americana não passa de uma figura de retórica, de um sonho baseado em realidades culturais e lingüísticas, sem dúvida importantes, mas sem lastro na estrutura econômica e social (AMORIM, 2008, p.1).

Neste sentido, outras justificativas para o foco na América do Sul são ressaltadas pelo chanceler:

A política externa brasileira está fortemente alicerçada na América do Sul. Nossa política ativa de integração sul-americana parte da compreensão de que uma vizinhança próspera e pacífica é boa para o nosso desenvolvimento e propicia uma melhor inserção internacional para o Brasil. Mas a integração é de interesse de todos os países sul-americanos. Aumenta as oportunidades de desenvolvimento e bem-estar na região (AMORIM, 2009, p.1).

Neste período, nota-se uma maior institucionalização do regionalismo sul-americano. O Mercosul é revigorado e novas instituições - como a Casa e a Unasul são criadas.

Deste modo, a partir de encontros entre os presidentes sul-americanos entre o ano de 2003 e 2004, surge a iniciativa da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). O projeto tinha entre os seus objetivos, alcançar a institucionalização do espaço e diálogo sul-americano

com uma agenda que envolvia múltiplos tópicos. Desta forma ela se propunha a alcançar um entendimento político entre seus membros e fortalecer a integração social dos povos. Seus três pontos-chave eram o diálogo político, integração econômica-comercial, e integração de transportes, comunicações e energia (SANTOS, 2014).

Com a transformação da Casa em Unasul¹⁷, este novo organismo se constituía mais como um modelo de governança regional do que em um modelo de integração convencional (LEÃO, 2016b, p. 12). Assim, em suas origens estão presentes os encontros entre presidentes da América do Sul e a Casa. Aqui os principais pontos da integração tangenciariam a solidariedade e cooperação, fortalecimento do multilateralismo, diminuição da pobreza e das assimetrias, soberania, paz, democracia, autodeterminação dos povos, direitos humanos e desenvolvimento sustentável (COUTO, 2010, p. 35).

Em suma, podemos inferir que estes anos foram de grande protagonismo sul-americano na formulação e execução da política externa brasileira e desta forma a América do Sul tomou um destaque maior do que a América Latina para a chancelaria do Brasil.

Considerações Finais

De forma geral, notamos mudanças nos esforços de integração e no regionalismo sul-americano. A partir do século XXI temos uma nova agenda na América do Sul, proporcionada pelo fim do regionalismo aberto na região e a reformulação do Mercosul, além da criação Casa e da Unasul. No Mercado Comum do Sul, a integração é aprofundada com a inclusão de pautas sociais e culturais, deixando de ter foco exclusivo na questão comercial. Este leque maior de temas tinha o objetivo de levar à uma integração mais profunda. Tanto a iniciativa da Casa, quanto da Unasul também ressaltam esta mudança de agenda. Com o afastamento da possibilidade de se fechar um acordo com os EUA em relação à Alca, o processo de integração é fortificado a partir de 2005, ressaltando os aspectos sociais e políticos da integração sul-americana.

Percebe-se que já no período da redemocratização, quando do governo José Sarney, o Brasil passa a fomentar sua política externa para a integração da América do Sul. Inicialmente essa aproximação se dá com a Argentina e sem assumir efetivamente a América do Sul como

¹⁷ A Casa se transforma em Unasul a partir do ativismo venezuelano para um novo modelo de integração sul-americano. A Unasul apresentaria um peso muito menor ao livre comércio do que a instituição anterior.

ponto focal da diplomacia nacional ou identidade a pautar o discurso. Durante os governos posteriores essa postura parece se manter e ampliar-se para a América do Sul. Os projetos integracionistas surgidos então abandonavam gradativamente a identidade cultural latino-americana para focar-se na integração da América do Sul.

Inicialmente com projetos comerciais essa visão vai incluir os países da região em processos de integração com o Brasil que se tornarão mais profundos a partir do século XXI. Primeiramente focados no Mercosul, os processos integracionistas vão ampliar este grupo e criar novas vertentes mais tarde, que além de aprofundar as bases da integração irão agregar definitivamente todos os países da América do Sul a partir da fundação da CASA. A integração sul-americana, era assim, um meio de criar um espaço de atuação que não fosse voltado ao Norte, permitindo associações e parcerias na região para que o desenvolvimento fosse alcançado de forma coletiva, já que na visão brasileira não haveria saída para a América do Sul se não fosse a união dos países.

O Brasil em seu discurso oficial se colocou como o líder “natural” da América do Sul em momentos distintos de sua história. Entre o fim do século XX e início do século XXI, tal afirmação é recorrente. No entanto, em outros momentos tentou-se amenizar esta posição, ainda que delegasse certa responsabilidade ao Brasil na região devido à sua geopolítica. Neste período o Brasil era lançado no cenário regional “como um país capaz de atenuar conflitos e organizar o espaço sul-americano” (TOLEDO, 2014, p. 12).

Com a adesão do México ao Nafta e o seu conseqüente distanciamento do eixo latino-americano, a América do Sul passa a ser prioritária para o Brasil, sendo reforçada como região e recebendo maiores esforços de integração. É relevante ressaltar que o processo de formação de uma América do Sul por parte do Brasil já estava em andamento, porém foi catalisado a partir das ações mexicanas.

A aglomeração de governos de esquerda sul-americanos com ideais mais autônomos em relação aos Estados Unidos, o afastamento de uma agenda estritamente neoliberal e o frequente diálogo entre os países sul-americanos acaba por auxiliar na construção de um sul-americanismo onde percebemos avanços tanto na construção do subcontinente como na arquitetura de novas instituições.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Discurso "**Criação e Inovação na Política Externa Brasileira**". Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7976-texto-base-da-conferencia-do-ministro-celso-amorim-na-coordenacao-dos-programas-de-pos-graduacao-de-engenharia-coppe-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-ufRJ-criacao-e-inovacao-na-politica-externa-brasileira-rio-de-janeiro-25-04-2008>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

AMORIM, Celso. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal**. Lisboa: 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7998-palestra-do-ministro-das-relacoes-exteriores-do-brasil-embaxador-celso-amorim-como-convidado-de-honra-do-seminario-diplomatico-do-ministerio-dos-negocios-estrangeiros-de-portugal-lisboa-05-01-2009>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul**. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro. Revan, 2003.

BARRIOS, Miguel Ángel. Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano. In: BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola; GRAGEA, Ángel M. Casas (Ed.). **Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, p. 59-78, 2012.

BRICEÑO-RUIZ, José. **Del regionalismo abierto al regionalismo pós-hegemónico en América Latina**. Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, p. 23-34, 2014.

BRICEÑO-RUIZ, José. **Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina**. Estudios Internacionales (Santiago), v. 45, n. 175, p. 9-39, 2013a.

BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola; GRAGEA, Ángel M. Casas (Ed.). **Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.

BRICEÑO-RUIZ, José; RIVAROLA, Andrés; CASAS, A. Introducción. In: BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola; GRAGEA, Ángel M. Casas (Ed.). **Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.

BRICEÑO-RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas**. Publ. Vicerrectorado Académico, Univ. de Los Andes, 2007.

BRICEÑO-RUIZ, José. **O Regionalismo Latino-Americano depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos**. Relações Internacionais: olhares cruzados. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013b.

COUTO, Leandro F. **Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula**. Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

CORAZZA, G. **O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006

CEPAL. **O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade.** Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Volume 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GARCIA, M. A. **Nuevos gobiernos en América del Sur: Del destino a la construcción de un futuro.** Nueva Sociedad, n. 217, p. 118 – 126, 2008.

HELENO, Eduardo; LUIZ, Edson M. B. **O soft power brasileiro em busca de uma identidade sul-americana.** Poder, Estratégia e Sociedade, v. 1, n. 0, p. 41-52, fev. 2011.

HIRST, Mônica.; PINHEIRO, Leticia. **A política externa do Brasil em dois tempos.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 1, n. 38, p. 5 – 23, 1995.

HOBSBAWM, Eric. As décadas de crise. _____. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991).** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p.

LEÃO, André P. F. **O papel do governo Lula na evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira.** 2016a. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016a.

_____. **Política externa brasileira para a América do Sul: Uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma.** Boletim de Economia e Política Internacional, n. 22, jan./abr. 2016b.

LULA DA SILVA, Luiz I. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional.** Brasília: 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato>>. Acesso em: 24 out. 2018.

MALAMUD, Andrés. **A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy.** Latin American Politics and Society, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

PERROTTA, Daniela. **La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales.** Relaciones Internacionales. Teorías y debates, p. 197-252, 2013.

ROSENTHAL, Gert. **Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico.** Estudios Internacionales, p. 74-88, 1993.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism.** Springer, Dordrecht, 2012. p. 1-16.

SANTOS, Luís C. V. G. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro.** Brasília: FUNAG, 2014. p. 247.

SANAHUJA, José A. **Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”** - crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, n. 7, p. 11-54, 2008.

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração Econômica e Desenvolvimento da América do Sul: O Brasil e a Desconstrução das Assimetrias Regionais**. 329 p. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

TOLEDO, Sara. **A política externa brasileira e o sentido da liderança regional atribuído pelo governo Lula**. Ensaios do IEEI, São Paulo, n. 22, p. 01-24, mar. 2014.

VEIGA, Pedro da Motta & RÍOS, Sandra Polónia. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. CEPAL – SERIE Comercio internacional, nº 82, 2007.