

A América do Sul no discurso diplomático brasileiro

South America and Brazilian Diplomacy: Shifting Identities

LUÍS CLÁUDIO VILLAFANE G. SANTOS*

Rev. Bras. Polít. Int. 48 (2): 185-204 [2005]

Introdução

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 construções 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 também 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 específicos de cada momento histórico. A identidade internacional do Brasil, em cada momento, se faz 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.

Identities cambiantes: uma revisão histórica

No período imperial, o Brasil, ao conservar o princípio dinástico como fonte de legitimação, diferenciou-se decisivamente de seus vizinhos americanos,

* Diplomata. Pós-graduado em Ciência Política na *New York University*, mestre e doutor em História pela Universidade de Brasília. É pesquisador associado ao Instituto Rio Branco (l_c_villafane@yahoo.com). As opiniões expressas são de sua exclusiva responsabilidade e não representam a visão do Governo brasileiro.

que passaram a representar para o império o “outro” irreconciliável. Na metafórica ruptura entre a América e a Europa, o Brasil colocava-se ideologicamente ao lado das potências europeias. A chave para permitir essa operação ideológica foi o conceito de “civilização”. Durante o Império, o Brasil construiu sua auto-imagem a partir da percepção de uma suposta superioridade em termos de civilização – que seu regime político representava, 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 foi refletida no discurso diplomático. Nos Relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (RSNE), 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 e 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).

O continente americano é, nesses Relatórios, tratado como unidade. São esparsas e pouco consistentes as eventuais referências às partes que o compõem. 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 convocação de uma assembléia 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 do continente.

A utilização da expressão “América do Sul” só voltaria a se repetir 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, englobaria também 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), sobre o 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 dele resultante era recomendada aos governos das nações latino-americanas – expressão que figurou pela primeira vez nos relatórios do então renomeado Ministério das Relações Exteriores.

A partir da década de 1880 ganharam curso outras expressões forjadas em torno da idéia 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 autores latino-americanos, começaram a estabelecer a noção 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) em relação aos Estados Unidos.

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

A Proclamação da República representou a reversão imediata do distanciamento em relação ao americanismo. A delegação brasileira à Conferência de Washington de 1889-1889 teve sua chefia mudada e foi orientada a dar um “espírito americano” às instruções que haviam sido preparadas ainda pela diplomacia imperial. 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”.

A diplomacia brasileira dos primeiros vinte e cinco anos da República atuou tendo em conta primordialmente 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 lembrar que esse subsistema sul-americano não englobava, na prática, o que hoje entendemos por América do Sul. A disputa de limites entre a Venezuela e a Guiana inglesa, a secessão do Panamá (que Roosevelt resumiu com a frase: “Eu tomei o Panamá”) e todos os outros assuntos dos países situados ao norte da América do Sul eram tratados como questões da área de influência abertamente imperial dos Estados Unidos.

Essa concepção de América Sul – abrangendo basicamente o Cone Sul – é 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 tratativas 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 a 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 empenho brasileiro no pan-americanismo respondia ao impulso organizador dessa doutrina nas relações interamericanas. A diplomacia brasileira, no entanto, 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 – embora 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 seria, talvez, melhor traduzida por o “sul da América”.

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*, recrudesceram as pressões, internas e externas, 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 não declarar-lhe guerra – atitude que lhe custou o cargo (Barreto Filho, 2001, p. 45). 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, *op cit*, 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 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).

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 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 à uma missão médica que contou com 161 pessoas entre médicos e enfermeiros (Barreto Filho, *op cit*, 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 foi bloqueado. A orientação da delegação era a de apoiar os Estados Unidos nos assuntos gerais e buscar o seu apoio nas questões de particular interesse brasileiro.

Também fruto de Versalhes, a criação da Liga das Nações atraiu a atenção brasileira desde seu início. O empenho brasileiro 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, essa percepção de prestígio internacional, no entanto, 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 só 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 pôr 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 na Conferência.

A adesão ao Pacto de Gondra – destinado a prevenir conflitos entre os Estados americanos, assinado no encerramento do encontro – permitiu que o Brasil sinalizasse estar comprometido com a paz na região, a despeito da imagem em contrário criada pelo desenrolar da V Conferência. 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 vinha sendo reeleito para Conselho da Liga das Nações sucessivamente, mas com crescente oposição dos demais países latino-americanos, que desejam ocupar a vaga brasileira como membro não-permanente. O representante brasileiro, Domício da Gama, vislumbrou a possibilidade do Brasil ter de ceder seu lugar no conselho: “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 proposta para esse inconveniente foi a de postular um lugar permanente para o Brasil no Conselho da Liga. O governo de Arthur Bernardes transformou a idéia de um assento permanente no Conselho da Liga no objetivo 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).

A despeito de sucessivas reeleições – em 1923, 1924 e 1925 –, cada vez tornava-se mais difícil a manutenção do Brasil como membro não-permanente. Os demais países latino-americanos 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 Assembléia 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 Assembléia 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 entreguerras. Entre as medidas mais importantes, foi acordado 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 do mesmo.

Como conseqüência de seu veto à admissão da Alemanha como membro permanente do Conselho da Liga, o Brasil se retirou da organização, justificando sua atitude com a idéia 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 estadunidense no Rio de Janeiro, informando-o de sua decisão de incrementar as relações com os países americanos em geral e com os Estados Unidos em especial. Esse renovado espírito americanista seria 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 freqüentes 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 política externa brasileira durante a República Velha seguiu as linhas delineadas por Rio Branco: voltada, por um lado, para os Estados Unidos, na forma da “aliança não escrita”; e, por outro, dotada de uma ativa política “sul-americana” (que, na verdade, restrita aos 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, 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 o Brasil estaria representando a América Latina (e, no caso da Liga das Nações, o continente americano) e os interesses concretos dos demais países latino-americanos, que não necessariamente se viam representados pelo Brasil.

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 contra ameaças extracontinentais, movimento que contou com o suporte brasileiro. Desde a gestão de Macedo Soares no Itamaraty, pode-se observar claramente a adesão brasileira a essa concepção de identidade americana. Veja-se, por exemplo, o que o chanceler brasileiro diz 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 propuseram 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 foi necessária a suavização do texto proposto (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 foi 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 foi seguida e aprofundada por Oswaldo Aranha a partir de 1938. Já na Conferência de Lima, no mesmo ano, o Brasil apoiou a proposta de ampliação do 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 –, a diplomacia brasileira seguia dando suporte às 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, estudassem a atuação do Itamaraty nesse episódio decisivo, Oswaldo Aranha diria 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).

Finda a guerra, os Estados Unidos começaram 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 de Dutra em reeditar a relação especial com os Estados Unidos foram frustrados pela dedicação da superpotência aos programas de reconstrução da Europa e do Japão e de contenção do comunismo em escala global. O cenário mundial passou a ser dominado pelo conflito Leste-Oeste – que passou a definir, em primeira instância, as identidades internacionais.

O Brasil terminou a Segunda Guerra imbuído da idéia de merecer, por parte dos Estados Unidos, um tratamento especial como resultado 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, eram escassas as possibilidades de praticar uma política pendular em relação aos Estados Unidos, em vista dos efeitos do conflito sobre as economias européias 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 por aumento da ajuda econômica, por sua vez, eram 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 enfocar 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 européia 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 incumprida sua promessa (feita a Getúlio Vargas) de que o Brasil obteria um assento permanente na 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 anti-soviética.

As intervenções do chanceler brasileiro, João Neves da Fontora, nesse encontro foram inovadoras do ponto de vista do discurso diplomático brasileiro, ao buscar equacionar segurança e desenvolvimento, e ao inserir o Brasil inequivocamente 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 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, dos vizinhos hispânicos como o “outro” que ajudava a definir a identidade brasileira.

Esse novo enfoque, obviamente, tinha seus limites – que ficaram claros, por exemplo, no encaminhamento da proposta de Perón de reconstituição do Pacto do ABC. 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, propunha a coordenação entre as três maiores economias da América do Sul, com um claro sentido antiimperialista. O novo Pacto do ABC seria, no entanto, recusado pelo governo brasileiro, o que condenou a iniciativa ao fracasso e as relações brasileiro-argentinas a um período de esfriamento.

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 (OPA), definida com precisão como a primeira iniciativa brasileira feita com base em “um estado de consciência verdadeiramente latino-americano” (RMRE, 1958, p. 3).

Com o lançamento da Operação Pan-Americana (1958), o discurso diplomático brasileiro passou a centrar-se francamente na noção de identificação do Brasil com seus vizinhos latino-americanos. Ainda que houvesse uma evidente preocupação (presente explicitamente nos principais pronunciamentos) de realçar o caráter do Brasil como país ocidental e, portanto, alinhado ao bloco liderado pelos Estados Unidos, o tema da reivindicação de assistência para o desenvolvimento e para a industrialização do país e da América Latina foi projetado ao primeiro plano do discurso diplomático. Não houve, no entanto, sinais claros de aproximação com outros países em desenvolvimento extra-regionais e, inclusive, foi mantida a política de apoio ao colonialismo português.

A análise dos discursos proferidos na abertura das Assembléias das Nações Unidas durante a gestão de Kubitschek dá a medida dessa mudança. Já em 1957, antes, portanto, do lançamento da OPA, Oswaldo Aranha em seu pronunciamento “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 seria 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, *op cit*, p. 124).

Com a Política Externa Independente dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart, o Brasil passou a se identificar concretamente com os países em desenvolvimento e trouxe para o discurso diplomático brasileiro, em termos claros, as questões do debate Norte-Sul. Para além dos países latino-americanos, a Política Externa Independente buscou incorporar 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 ganhou preeminência sobre a divisão entre Leste e Oeste. O chanceler Affonso Arinos, ao abrir a XVI Sessão da Assembléia 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, *op cit*, p. 143).

O discurso mais representativo e, talvez, mais importante desse período foi, no entanto, o pronunciado pelo chanceler João Augusto de Araújo Castro na Sessão de Abertura da Assembléia Geral de 1963. Naquela oportunidade, 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, *op cit*, p. 158). Essas afinidades, 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 (em 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 despoltização dos termos Este e Oeste vieram também trazer algumas conseqüências – 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 pólos 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, p. 162-163).

A Política Externa Independente reforçou essa identidade latino-americana do Brasil ao mesmo tempo que identificou interesses comuns entre o país e as demais nações em desenvolvimento, situando claramente o Brasil como 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, com o argumento de que o socialismo não seria compatível com a condição de país americano.

Com o golpe de 1964 e o início do governo Castello Branco, a política externa brasileira sofreu uma modificação radical. Ainda que o cenário internacional, após a crise dos mísseis, tenha passado a caracterizar-se pela progressiva *détente* entre os dois grandes blocos da Guerra Fria, a visão de mundo imposta pelos novos governantes brasileiros recuperou a idéia de uma bipolarização rígida no plano internacional, o que reduzia as possibilidades de atuação diplomática aos limites do alinhamento com o bloco ocidental. Ainda que advertisse a necessidade de “fazer distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência”, Castello Branco pregava o alinhamento brasileiro às posições ocidentais.

A despeito do breve realinhamento com os Estados Unidos durante o governo Castello Branco, já 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.

No período do general Emílio Garrastazu Médici, com a aceleração do crescimento econômico, a política externa passou a incorporar também a idéia do Brasil como potência emergente que, ainda que continuasse a apoiar a transformação da ordem internacional, estava “preparado para assumir as responsabilidades que lhe competem no tocante aos países de menor desenvolvimento relativo, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral” (Mário Gibson Barbosa *apud* Seixas Corrêa, *op cit*, 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, *op cit*, 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 conseqüência, o Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado, 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 patente acercamento às nações em desenvolvimento e ênfase na identidade latino-americana do país. Assim, no discurso de abertura da Assembléia Geral da ONU em 1979, o embaixador Guerreiro sublinhou que: “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, *op cit*, p. 354-355).

O fracasso da reunião de Cancun, 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 extra-regional, contra a Argentina.

Com a redemocratização, a consolidação da identidade latino-americana do Brasil acabou plasmada 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 o conceito 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 12 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. Em 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 elaboração 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.

As reuniões de presidentes da América do Sul

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 auto-atribuídas

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 pólos mais importantes, o México, do “outro” desse conceito: os Estados Unidos.

Foi nesse contexto de crise da idéia 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 (Alcsa). 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 idéia de integração sul-americana bastante suavizada. Em termos práticos, a discussão sobre a proposta de Alca, apresentada na Cúpula de Miami, tornou-se o fulcro dos debates sobre integração entre os países americanos, com conseqüências importantes na própria discussão sobre as identidades desses países. Mesmo a coesão interna do Mercosul não deixou de sofrer nesse processo.

Por iniciativa pessoal do 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 as questões da infra-estrutura regional, e de consolidação e proteção da democracia. A despeito do enfoque bastante específico, a noção de América do Sul, depois de 2000, voltou a ser um dos conceitos-chave do discurso diplomático brasileiro. Com as Cúpulas de Brasília (2000) e Guayaquil (2002), a definição de “América do Sul” na retórica diplomática brasileira adquiriu, finalmente, contornos definidos – englobando as doze nações (e só estas), que foram convidadas para participar dos dois encontros, ainda que tenha havido observadores de outros países.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva e a prioridade sul-americana

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. O projeto, ademais, ganhou novos contornos. 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 demanda de uma “nova geografia econômica” atualizou, em termos mais realistas, os fundamentos do discurso em prol da construção de uma nova ordem econômica internacional.

O governo Lula esteve, desde o início, comprometido com a idéia de mudanças na ordem internacional. Conforme estabelecido no discurso do presidente e de seu chanceler, o ponto de partida para uma nova inserção do Brasil no cenário internacional é a América do Sul – consolidada a partir da reconstrução do Mercosul, das negociações com a Comunidade Andina e da incorporação do Chile, 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, 20.11.2003). Respalado por esse novo contexto, o Brasil começou a buscar parcerias com países similares: África do Sul e Índia (e também 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 tem passado também pelo diálogo e cooperação com a África e com os países árabes, como demonstram as iniciativas de Cúpulas entre os países sul-americanos e os países árabes, realizada em 2005, e também com os países africanos, prevista para o 2006.

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 é considerado fundamental para aproveitar a janela de oportunidade aberta pela reformulação em curso nas 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). A necessidade de reforma da ONU e da participação do Brasil, de forma permanente, em uma nova versão do Conselho de Segurança da entidade — tornado mais representativo pela presença de representantes das diversas regiões do planeta e também dos países em desenvolvimento – tornou-se um dos objetivos principais da política externa brasileira.

No contexto de uma Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, convocada pelo presidente peruano Alejandro Toledo, deu-se a criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Na Declaração de Cusco, de 8 de dezembro de 2004, definiram-se os parâmetros e metas da Casa. Nessa ocasião, os países sul-americanos comprometeram-se, entre outros objetivos, a: “(...) 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” (Declaração de Cusco).

Nos dias 29 e 30 de setembro passado, realizou-se, em Brasília, a Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações, inaugurando-se um novo momento das relações regionais. A criação da CASA responde às mudanças ocorridas no cenário global e no contexto do continente americano. Mais do que a “circunstância do Brasil”, a América do Sul é a referência para a inserção brasileira no mundo do século que se abre. Ultrapassada a etapa das Reuniões de presidentes da América do Sul, os processos de integração da região ganharam uma nova institucionalidade, desde a perspectiva integradora dos esforços subregionais trazida pela criação da CASA.

É importante lembrar, no entanto, que ao afirmar a vertente sul-americana da identidade brasileira não se está excluído 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, por exemplo, 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.

Recebido em 15 de outubro de 2005

Aprovado em 30 de novembro de 2005

Referências bibliográficas

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

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

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da UFRGS/FUNAG, 2000.

_____. A Diplomacia dos Armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Interamericana de 1923. *Revista Brasileira de História*. vol. 46, n. 23, 2003, p. 173-200.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2ª Edição, 2000.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso por ocasião de almoço oferecido pelo Governador Ronaldo Lessa*. Disponível em: <www.mre.gov.br>. 20 de novembro de 2003.

RABE, Stephen G. *Eisenhower and the Latin America: the foreign policy of anticommunism*. North Carolina: University of North Carolina, 1988.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – 1830/1888*. (RSNE)

_____. *Relatórios do Ministério das Relações Exteriores*. 1890/1969. (RMRE)

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe 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.

SANTOS NEVES, Carlos Augusto R. A Presença do Brasil. *Política Externa*. vol. 7, n 2, 1993, p. 79-89.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe (org.) *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

ZORAIDA VÁSQUEZ, Josefina. Relaciones Interamericanas y Intervencionismo. In: ZORAIDA VÁSQUEZ, Josefina (org.) *Historia General de América Latina – Volumen VI La Construcción de las Naciones Latinoamericanas, 1820-1870*. Paris: UNESCO/Editorial Trotta, 2003. p. 501-522.

Resumo

No artigo se propõe analisar o processo de formação da identidade nacional do Brasil. Verifica-se, assim, um processo contínuo e multifacetado, como conseqüência das influências e inclusões de inúmeras variáveis políticas, econômicas, culturais e sociais, que se alteraram e se alteram até os nossos dias, com a decorrência da passagem do tempo e com o surgimento de novas ideologias, ou mesmo o retorno ou perpetuação das antigas. Assim sendo, apresenta-se uma trajetória do desenvolvimento identitário, que hoje, culmina na ênfase do caráter sul-americano do país.

Abstract

The article intends to analyze the process of formation of the national identity of Brazil. A continuous and multifaceted process is verified, as a consequence of the influences and inclusions of many variables – political, economical, cultural and social – that have been altered and that are still changing today, because of the time passage and the birth of new ideologies, or even the return or continuation of old ones. Therefore, the process of the development of an identity is presented, that today results on the emphasis of the South-American character of the country.

Palavras-chave: Brasil – América do Sul – identidade nacional

Key words: Brazil – South America – national identity