

Política Externa Brasileira para a América do Sul na Era Lula: Discursos Identitários e Processo de Integração

*Política Exterior Brasileña para América del Sur en Era Lula: Discursos
Identitarios y Proceso de Integración*

*Brazilian Foreign Policy to South America in Lula Era: Identity
Discourses and Integration Process*

Bela. Hannah Guedes de Souza¹

Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar como foi utilizada a questão da identidade sul-americana pela política externa brasileira dos anos 2003 até 2010 com a parceira Lula/Celso Amorim e quais as suas origens. Sendo assim, o artigo se propõe a avaliar a utilização da ferramenta identitária pelo discurso presidencial e do Ministério das Relações Exteriores nas reuniões e documentos oficiais, além de uma revisão bibliográfica sobre o tema. Para uma melhor análise, cabe também examinar como se deu a participação brasileira no processo de cooperação e integração regional neste mesmo período e qual a função ocupada pela identificação regional na propagação desse processo integratório. Desta maneira, também poderemos verificar como foi a atuação do Brasil no continente e qual o seu papel no processo de integração no contexto onde emergia governos de esquerda em diversos países da América do Sul e a possível ampliação de diálogo e parceria entre eles.

Palavras-chave: América Latina; Identidade Sul-Americana; Integração; Lula; Política Externa Brasileira.

Resumen

El objetivo de este trabajo es evaluar cómo fue utilizada la cuestión de identidad sudamericana por la política exterior brasileña en los años 2003 hasta 2010 con la asociación Lula/Celso Amorim y cuáles son sus orígenes. Siendo así, el artículo se propone a evaluar la utilización de la herramienta identitaria por el discurso presidencial y del Ministerio de Relaciones Exteriores en sus reuniones y documentos oficiales, además de una revisión bibliográfica sobre el tema. Para una mejor análisis, es necesario también examinar como fue la participación brasileña en el proceso de cooperación y integración regional en este mismo periodo y cual la función ocupada por la identificación regional en la propagación de este proceso integratorio. De esta manera, también podremos verificar como fue la actuación de Brasil en el continente y cuál es su papel en el proceso de integración en el contexto donde emergía gobiernos de izquierda en diversos países de América del Sur y la posible ampliación del dialogo y asociación entre ellos.

Palabras claves: América Latina, Identidad Sudamericana; Integración; Lula; Política Exterior Brasileña.

Abstract

The purpose of this paper is to evaluate how the issue of the south american identity was used by the Brazilian foreign policy in 2003 until 2010 with the partnership Lula/Celso Amorim and what are its origins. Therefore, the article proposes to evaluate the use of the identity tool by the presidential discourse and the Ministry of

¹ (Bacharela em Relações Internacionais, mestranda em Integração Contemporânea da América Latina; Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA; Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil; hannahguedes@id.uff.br).

Foreign Affairs in its meetings and official documents, and also a literature review on the topic. In order to have a better analysis, it's also necessary to look how was the Brazilian participation in the process of cooperation and regional integration in this same period and what function was occupied by the regional identification in the propagation of this integration process. Thus, we also should verify how Brazil's performance in the continent was and what was its role in the integration process in the context of emergence of left governments in many countries of South America and possible enlargement of the dialogue and partnership between them.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Integration; Latin America; Lula; South American Identity.

1. Introdução

A partir da década de 1990 a América do Sul se torna a referência regional central para o Brasil e a sua identidade internacional. Há um giro na concentração brasileira da América Latina para a do Sul e nessa perspectiva, o país passa a se enxergar e se posicionar mais fortemente como uma nação sul-americana. A América do Sul acaba se tornando parte do “eu diplomático brasileiro” (LAFER, 2001 *apud* COUTO, 2010) e palanque principal para o seu lançamento no cenário internacional, ganhando ainda mais dimensão a partir do início do século XXI (COUTO, 2010). Sendo assim, esse trabalho visa investigar através de fontes primárias e secundárias, que peso obteve o discurso identitário na política externa brasileira para a América do Sul e como fora utilizada. De tal maneira, também iremos explorar como foi o esforço da integração desta região na Era Lula (2003-2010).

Com o afastamento dos EUA do continente americano após o ataque às torres gêmeas em 2001, abriu-se um maior espaço para a integração e a liderança no continente.

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).

Além disso, a união da América do Sul ajudava a combater o avanço da Alca. A presença de governos de esquerda com um discurso anti-neoliberal, viam na Área de Livre Comércio das Américas uma ameaça às suas soberanias, podendo abrir um espaço para uma dependência ainda maior dos Estados Unidos.

Para a análise da política externa para a América do Sul, devemos considerar as instituições de integração, as ideias e convicções de uma variedade de atores domésticos – como as figuras chave de formulação da política, instituições, partidos políticos, comunidade acadêmica, entre outros (LEÃO, 2016a).

A política externa, no período aqui avaliado, se resume a retomada do protagonismo do papel do Estado, uma busca pela afirmação regional e a abertura de uma frente autônoma em relação aos Estados Unidos (AYERBE, 2008 *apud* TOLEDO, 2014). O Brasil e os países sul-americanos em geral passam a se esforçar para diminuir suas dependências econômicas

dos grandes pólos de poder capitalistas e enxergam os blocos como uma possibilidade estratégica para alcançar tal objetivo. Assim, a “integração poderia ser um instrumento efetivo de projeção de poder, isenta de um confronto aberto com os EUA, o poder regional hegemônico” (PECEQUILLO E CARMO, 2013 p. 53- tradução livre *apud* TOLEDO, 2014, p. 13).

Também há inovação nesse período com a participação do Secretário-Geral do Itamaraty (Samuel Pinheiro Guimarães) como principal formulador da política externa brasileira e do Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais (Marco Aurélio Garcia) como importante definidor e executor de algumas linhas da política externa (ALMEIDA, 2005 *apud* LEÃO, 2016).

Isto posto, a inserção internacional do Brasil no governo Lula requeria um aprofundamento da integração regional. Segundo Garcia (2008, p. 22 *apud* TOLEDO, 2014, p. 10), com o fim da Guerra Fria havia duas opções para o Brasil, a primeira seria uma inserção solitária no mundo e a segunda uma associação com países de seu entorno. Países os quais ele comparte valores, possui uma história comum e a possibilidade de complementação econômica. Neste artigo iremos explorar como o Brasil tentou colocar em prática a segunda alternativa.

2. O discurso identitário brasileiro para a América do Sul

Antes de iniciarmos o nosso estudo focado na identidade sul-americana utilizada pela política externa do governo Lula, é necessário fazermos alguns apontamentos sobre identidade, sua construção e sua importância.

Para Castells (2008, p. 22), “entende-se por identidade a fonte de significado e experiência de um povo”. É preciso ter alguma forma de distinção entre o “eu” e o “outro”, como idioma e cultura, por exemplo, preenchendo o espaço entre o interior e o exterior (CASTELLS, 2008; HALL, 2000, p. 11 *apud* LEÃO, 2016a, p. 21). As identidades constituem uma fonte de significados para os próprios atores - que por sua vez podem ter identidades múltiplas - e por eles são originadas e construídas. Elas também podem ter origem em uma instituição, porém “somente assumem tal condição quando e se os atores sociais as

internalizam, construindo o seu significado com base nessa internalização (CASTELLS, 2008, p. 23)”.

Toda identidade é uma construção social e “a construção social da identidade sempre ocorre em um contexto marcado por relações de poder (*Ibid.*, p. 24)”. A sua principal questão gira em torno de “como, a partir de quê, por quem, e para quê isso acontece” e é este ponto que este trabalho visa esboçar. Entre os elementos que constituem a identidade temos como exemplo a história, biologia, geografia, instituições produtivas e reprodutivas e memória coletiva.

É importante ressaltar o conceito de América do Sul na diplomacia brasileira e fazermos um rápido panorama de como o Brasil se situava na América. O conceito fora pouco utilizado na época do Império e possuía outro significado, sendo o que hoje conhecemos como América Latina. Na República Velha o termo passa a ser mais recorrente, embora sendo mais usado para referir-se ao Cone Sul. Por um bom tempo, com a “aliança não escrita” com os EUA no início do século XX, o Brasil apoiava o pan-americanismo, inclusive no governo Vargas. A ruptura desse comportamento vem com a Política Externa Independente que irá ressaltar o aspecto latino-americano e terceiro-mundista do Brasil. O período militar, em seu início apresentava tanto uma retomada a uma aliança mais sólida com os EUA, como uma volta a essa identidade latino-americana ao seu fim. Essa identidade segue no período da redemocratização, com a latino-americanidade do Brasil assegurada na Constituição de 1988 (SANTOS, 2014). Nos anos 1990, a América do Sul passa a ter maior destaque na política externa brasileira, contudo,

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 (*Ibid.*, p. 183).

A América do Sul ainda é um conceito em construção, embora com entorno geográfico bem delimitado, a questão da sua identidade ainda está em formação. Em contraposição com a concepção de uma América Latina, que vem desde o século XIX (e ainda assim possui dificuldades no que se refere à incidência da sua identidade), a América do

Sul é um conceito relativamente jovem, ainda que tenha tido um esboço na primeira metade do século XX.

A identidade internacional do Brasil é apresentada por Santos (2014, p. 180-181) como composta por distintas variáveis em cada momento. Exemplos dessas variáveis são: um país pacífico, subdesenvolvido, pertencente ao Terceiro Mundo, ocidental, cristão, americano, latino-americano, sul-americano, entre outros. A partir do governo Lula, no entanto, há um fortalecimento desse caráter sul-americano do Brasil. O início do século XXI era um bom momento para se construir uma América do Sul mais unida. A instrumentalização da identidade pela política externa brasileira dependerá da conjuntura internacional (LEÃO, 2016a).

Para entendermos a construção da identidade sul-americana, devemos levar em conta que o espaço da América do Sul, como entendemos hoje, surge a partir dos anos 1990 com o México aderindo ao NAFTA e deixando a América Latina (SANTOS, 2014). Castells (2008), em sua obra, propõe três formas e origens da construção das identidades². Para o nosso estudo é pertinente citar apenas uma: a identidade legitimadora. A identidade legitimadora é resultado das instituições que tem o objetivo de ampliar e organizar a sua dominação em dada sociedade. Nessa tentativa do governo Lula - e de outros governos sul-americanos contemporâneos a este - em construir uma identidade da América do Sul, está claro o seu encaixe na identidade legitimadora, já que é um processo de cima para baixo que se ampara em instituições regionais para aplicar o seu discurso e supostamente também a sua prática, se valendo de questões culturais, históricas e um destino comum. A criação de normas partilhadas por estas instituições impulsionariam certo espírito de coletividade e, no caso, a identidade ajudaria a legitimar e fortalecer as instituições regionais.

Sobre a relação das identidades com as instituições,

(...) Mais notável, porém, as organizações internacionais podem encorajar estados e sociedades a se imaginarem como parte dessa região. O que sugere que as organizações internacionais podem ser um lugar de formação de interesse e identidade. Particularmente dignos de nota são os casos em que as organizações regionais foram estabelecidas por razões instrumentais e mais tarde e de modo não esperado ganharam um componente de identidade por tornarem-se um novo local de interação e fonte de imaginação (ADLER, 1999, p.236 *apud* LEÃO, 2016a, p. 29).

² São elas: a identidade legitimadora, de resistência e de projeto.

É importante notar que a identidade de um Estado também serve para marcar quem são seus amigos e inimigos. A identidade convém para moldar a relação entre os Estados (ALTORAIFI, 2012 *apud* LEÃO, 2016a).

A política externa do ex-presidente Lula dava grande destaque a integração regional e seu aspecto identitário (SANTOS, 2014). Nesta seção, é importante destacarmos como e por que essa ferramenta é utilizada. Para Meunier e Medeiros (2013, p. 704), as

(...) identidades importam para: i) justificar a ação estatal e angariar apoio dos cidadãos; ii) fomentar na população um “espírito” da região, e inculcar-lhe o nível regional como possibilidade a ser considerada na formação de suas preferências, aprofundando a integração econômica e cultural entre as sociedades; iii) definir o politicamente possível dentro da instituição regional, uma vez que é a partir de suas identidades que os atores internacionais definem os objetivos a serem perseguidos na política exterior.

O pano de fundo para a integração da região sul-americana seria certa identidade nas visões de mundo relacionadas à política, economia e sociedade (TOLEDO, 2014, p. 12). Assim, é importante ressaltar que a identidade no discurso da política externa é fluída e nem sempre é contextualizada. Logo, pode se referir a uma identidade cultural, política, histórica, econômica e até mesmo de defesa³. Esta identidade também pode abarcar distintos sujeitos que não são especificados no discurso, podendo ser a população, o Estado ou as instituições. Isto posto, Santos (2014, p. 12) destaca:

Naturalmente, a identidade sul-americana do Brasil pode ser objeto de muitas interpretações e traduzida em um amplo leque de estratégias, nem todas consistentes entre si, aliás. As escolhas políticas seguirão sendo inevitáveis. Do mesmo modo, o manejo da “geometria variável” das instituições que enquadram a identidade americana do Brasil (Mercosul, Unasul, Celac, Organização dos Estados Americanos – OEA, entre outras) submete-se a distintos arranjos possíveis e diversos graus de prioridades. Em todo caso, a expressão da identidade sul-americana seguirá como um dos elementos basilares da política externa brasileira e sua execução permanecerá alinhada com as cambiantes diretrizes do sistema político interno, em interação com as políticas e prioridades dos demais parceiros da região.

Nesse ponto de vista, o Brasil possui um claro discurso identitário em relação a sua sul-americanidade, se empenhando em criar uma identificação com o continente nas questões institucionais da integração, ressaltando a distinção da América do Sul para a Latina. Nos anos do governo Lula, a identidade se torna um elemento mais forte para a América do Sul do que para o continente latino-americano, assim para o ex-presidente (2005 *apud* MEUNIER;

³ Como fora invocada diversas vezes pelo ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, quando se referia a necessidade da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

MEDEIROS, 2015, p. 699) “as gerações futuras de brasileiros terão o espanhol como segunda língua, assim como terão a América do Sul como nossa segunda pátria”.

Nas Relações Internacionais, a questão da identidade ganha relevância com a teoria construtivista e têm-se, então, a percepção de que a identidade e as ideias têm grande peso no processo de tomada de decisão no comportamento dos Estados, tanto no âmbito interno quanto no externo (LEÃO, 2016b, p. 9). Desta maneira,

A relação entre identidade e política externa pode ser contextualizada dentro do processo decisório de instituições domésticas. Na medida em que as identidades dos atores encontram-se em conflito dentro das instituições, ou seja, quando elas são distintas, abordagens sobre a estrutura burocrática dessas instituições, nas quais essas diferenças podem ser negociadas, podem tornar a identidade um elemento de análise de política externa (Kaarbo, 2003).

(...) observações sobre a formação e a preservação – ou não – da identidade sul-americana do Estado brasileiro implica certo detalhamento da atuação de agentes domésticos importantes – como os ministros de Relações Exteriores, os secretários-gerais do Itamaraty, os partidos políticos – neste caso, o Partido dos Trabalhadores (PT) – e o assessor especial da Presidência da República (PR), Marco Aurélio Garcia (*Ibid.*, p. 9).

Sobre a identidade e a prioridade do Brasil concedida à América do Sul, Garcia (2008 *apud* LEÃO, 2016b, p. 12) destaca que o governo Lula passou a dar maior ênfase para a integração regional em consequência do mundo multipolar do pós-Guerra Fria, o que abriu espaço para o Brasil se associar com os vizinhos que “compartilha aspectos históricos e valores”. As instituições como a Casa e o Mercosul e Unasul, são relevantes para compreender os ideias dos formuladores de política externa e como eles se utilizam da identidade sul-americana no processo de integração e cooperação (*Ibid.*).

Ainda para compreendermos que papel uma instituição pode ter na construção de uma identidade, Meunier e Medeiros (2013, p. 675) apontam que para além das questões topográficas, a região é forjada através das relações que os indivíduos desenvolvem com o território. Essa relação pode se formar pelas interações presentes, pela história coletiva e pelas instituições que regulam as atividades. Os estudos sobre a dinâmica instituições-identidades tem se focado em como as instituições internacionais poderiam criar um sentimento de comunidade distinto e – talvez complementar – ao de Estado-nação. Nesse sentido, Haas (2004 *apud* MEUNIER; MEDEIROS, 2013, p. 685) acredita que as instituições são capazes de conciliar interesses diferentes dos dos governos nacionais e outros grupos de interesse em uma comunidade política regional através do “realinhamento das lealdades” focada em um nível supranacional. As instituições eventualmente seriam capazes de criar normas sociais

comuns e trazer experiências compartilhadas, acabando por alterar certas impressões dos indivíduos sobre o grupo. Isso seria possível através de uma criação do senso de comunidade, do aumento de interdependência e dos fluxos de informações que reforçariam a confiança entre os atores (MEUNIER; MEDEIROS, 2013).

Lula em seu discurso de posse afirma que reuniria esforços para forjar uma identidade sul-americana: “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)”. E em sua concepção, deve-se criar uma identidade, sendo ela “uma identidade regional genuína, um sentimento de que compartilhamos – em meio à riqueza de nossas diferenças – um destino comum (LULA DA SILVA, 17 de dezembro de 2004 *apud* SANTOS, 2014)”. Assim, percebemos desde a posse de Lula o engajamento com a questão identitária na América do Sul.

Ao tentarmos entender os possíveis motivos para tal posicionamento, é importante ressaltar que a identidade também pode ser um projeto (MEUNIER; MEDEIROS, 2013, p. 683), servindo aos interesses do Estado que a invoca. Ao tentar forjar uma identidade e interesses comuns com outros povos e Estados, um ator pode ter pretensões de se fortalecer tanto politicamente (angariando apoio, por exemplo), quanto economicamente (abrindo maior espaço para a entrada do seu capital em novos territórios). “Nesse sentido, por exemplo, Wendt (1999) argumenta que as identidades sociais dos atores podem gerar interesses coletivos como resultado de uma identificação com o destino do ‘outro’, que passa a ser visto como uma extensão cognitiva do ‘eu’ (*Ibid.*, p. 684).” Fica visível que o Brasil age dessa maneira quando coloca que o seu destino e dos seus vizinhos da América do Sul são interdependentes, criando um grande vínculo com o “eu” e o “outro”. O argumento identitário do Brasil utiliza uma lógica de consequência (*Ibid.*, p. 699).

A análise dos motivos para criação de certas identidades e sua relação com os interesses fica clara em:

Segundo Wendt (1999), as identidades referem-se ao que o ator é, ao passo que os interesses dizem respeito ao que ele deseja. Os interesses pressupõem a existência de identidades porque um ator não pode saber o que ele deseja sem saber o que ele é; em contrapartida, as identidades também dependem dos interesses, pois elas não podem explicar a tomada de ação de um ator isoladamente (WENDT, 1999). Isso

significa dizer que as identidades necessitam dos interesses do Estado para terem força; sem interesses, as identidades não têm força motivacional; e os interesses, sem as identidades, não têm direção (WENDT, 1999). Para Tolossa (2004), as identidades desempenham papel importante, porque, ao dizerem ao ator quem ele é, elas estão referindo-se a um conjunto de interesses que dizem respeito à escolha de opções em âmbitos particulares e sobre atores particulares (LEÃO, 2016a, p. 29).

O discurso dos destinos do Brasil e seus vizinhos serem interdependentes encontra respaldo na questão da identidade sul-americana, já que tenta aproximar os países em uma perspectiva de que possuem uma série de questões em comum, como podemos notar no trecho destacado:

De acordo com Amorim (2004), os destinos do Brasil e dos seus vizinhos são interdependentes e, diante das afinidades que os aproximam e as dificuldades que devem ser superadas, a integração sul-americana torna-se um imperativo para a diplomacia. Além disso, o aprofundamento dos laços econômicos e uma maior convergência política dependem de aspectos como o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a formação da Casa e o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) (AMORIM, 2004; 2005 *apud* Leão, 2016b, p. 12).

Consoante com Amorim está o ex-presidente Lula que vê como inevitável a integração sul-americana.

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 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).

3. A integração sul-americana no governo Lula

Há um desafio real para a integração da América do Sul. Couto (2010, p. 25) destaca que o desafio não é unicamente o esforço do Brasil em se aproximar dos vizinhos; “mais do que integrar-se à América do Sul, o desafio primeiro é ainda integrar a América do Sul. Construir um bloco sul-americano que possa fazer sentido além do seu significado geofísico, desenhando uma região política, econômica e socialmente integrada.”

A prioridade dada a América do Sul é essencial para Guimarães (2007 *apud* LEÃO, 2016), pois a geopolítica e a economia, entre outras questões, fazem a América do Sul ser essencial para o Brasil. Acredita que a política externa brasileira só será eficiente se for

vinculada ao seu entorno geográfico. Para a integração ser efetiva, Marco Aurélio Garcia (2008 *apud* TOLEDO, 2014) aponta que ela precisaria que os países envolvidos reduzissem a pobreza e a desigualdade e que tivessem uma interconexão eficiente entre si. Além disso,

Na visão do Assessor Especial de Política Externa do Presidente da República, Marco Aurélio Garcia, o caminho para a integração regional seria uma mediação para a inserção internacional do Brasil no mundo, por meio da qual, em “associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica”, a “América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa” (GARCIA, 2008, p. 22 *apud* TOLEDO, 2014, p. 15).

Há duas visões sobre o momento histórico do início do século XXI, com a ascensão das esquerdas e questão da integração. Há uma visão mais otimista e outras menos. A otimista acredita que havia uma convergência ideológica na América do Sul, proporcionada pela ascensão de regimes de esquerda. Essa suposta convergência foi importante para o fortalecimento da integração regional. O vice-presidente da Bolívia Álvaro Garcia Linera, sendo um dos representantes dessa visão, destacou a grande inovação do caráter “continentalizado” da esquerda, com o intuito de buscar políticas pós-neoliberais e por visar a projeção de “estratégias de caráter estrutural coordenadas em nível continental” (LINERA, 2009 *apud* TOLEDO, 2014, p. 16). Além de supor que as ideologias entre os governos eram as mesmas, ele também dizia estar havendo uma reconstrução plural do pensamento da esquerda no continente.

Por outro lado, acreditava-se que as distintas esquerdas tinham divergências e elas poderiam transbordar para a questão da integração. Ademais, com a presença do nacionalismo em parte desses novos governos sul-americanos, a integração poderia estar comprometida devido à possível necessidade de manutenção dos interesses nacionais, onde os interesses do Estado-Nação seriam superiores a um suposto interesse comum. Essas esquerdas eram, no entanto, autonomistas, nacionalistas e possuíam uma forte identidade sul-americana (LEÃO, 2016b, p. 13).

Assim, Garcia (2008, p. 25-26 *apud* TOLEDO, 2014, p. 17) vê um paradoxo na integração, pois apesar da conjuntura favorável para a sua concretização, também havia dificuldades para a sua materialização, impedindo que ela ocorresse na velocidade adequada.

A América do Sul era vista pelos dirigentes da política externa como uma complementação a ideia de América Latina. Logo, reforçar a América do Sul seria também reforçar a América Latina. Essas ideias eram contrapostas à possibilidade de ambas as regiões serem subordinadas aos interesses estadunidenses (SANTOS, 2014). Para que isso não ocorresse, a América do Sul tentava se fortalecer como uma região autônoma. O Mercosul era utilizado como ponto de partida para relançar uma nova América do Sul, assim foi reformado, adquirindo também dimensões sociais.

Como elemento componente dessa política externa para a América do Sul, Amado Cerro destaca o paradigma da cordialidade oficial, onde o Brasil tentaria defender o seu interesse nacional, mas com cuidado para não causar conflitos.

A cordialidade oficial aconselha conduta regional que não ostente a grandeza nacional e a superioridade econômica e que elimine gestos de prestígio, mas que se guie pela realização dos interesses do Brasil sobre os dos vizinhos, seja pela cooperação seja pela negociação, e fortaleça seu poder internacional, razões que podem momentaneamente quebrar a cordialidade. A quebra não é aconselhável, por tal razão o governo Lula recusou-se a abrir conflito com seus colegas da Argentina e Bolívia, Néstor Kirchner e Evo Morales, quando interesses do comércio exterior e dos investimentos brasileiros foram afetados. (CERVO, 2008 p. 30 *apud* TOLEDO, 2014, p. 20-21).

No discurso diplomático brasileiro também se evidenciou outra ótica sobre a necessidade da integração e da prioridade da América do Sul, abrangendo a necessidade de certas populações. Para Amorim (1º de outubro de 2003 *apud* SANTOS, 2014, p. 159) “a integração da América do Sul é importante para a integração do Brasil porque em muitos lugares você está mais próximo dos outros países da América do Sul do que dos grandes centros comerciais daqui”.

Em termos práticos, observamos algumas mudanças nos esforços de integração. Há uma nova agenda na América do Sul, evidenciada pela saída do regionalismo aberto da região e o surgimento de um novo Mercosul, além da criação Casa e da Unasul. No Mercosul, a integração passa a se aprofundar, acrescentando pautas para além da questão comercial, com o objetivo de chegar à uma integração mais profunda. Desse modo, a partir de 2005, sobretudo com o afastamento da Alca é fortificada esse processo de integração que estava em curso, o que abrangia a índole social e política.

A iniciativa da Casa surge a partir de encontros entre os presidentes da região no período de 2003-2004. O projeto tinha o objetivo de alcançar a institucionalização do espaço e diálogo sul-americano. A organização apresentava uma agenda ampla e a declaração de Cusco (2004) ressalta o fortalecimento da identidade da região. Como seus objetivos básicos, a Casa se propunha a alcançar um entendimento político entre seus membros e fortalecer a integração social dos povos. Essa nova instituição tenta reaproveitar as iniciativas integracionistas que já existiam. Na sua agenda prioritária estavam os valores comuns (a democracia, por exemplo), a igualdade soberana e a autonomia (LEÃO, 2016b). Seus três pilares eram o diálogo político, integração econômica-comercial, e integração de transportes, comunicações e energia (SANTOS, 2014).

No caso mais recente da Unasul, esta tende basicamente mais para um modelo de governança regional do que para um modelo de integração clássica (LEÃO, 2016b, p. 12). Suas origens são remetidas aos encontros dos presidentes da América do Sul e a Casa; e o componente da identidade sul-americana está presente no seu Tratado Constitutivo (em Brasília, 2008). Nele temos o compromisso com a criação de uma identidade e cidadania sul-americanas, melhor exemplificada nos seus objetivos específicos no artigo 3, item i): “a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana”.

A declaração de Cochabamba (2006) é o pilar da União Sul-Americana, nela

(...) defendem um novo modelo de integração, com “identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e das diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países” (idem). Um novo modelo de integração que incorpora, além da esfera comercial, uma articulação econômica e produtiva mais ampla, na busca de um desenvolvimento mais equitativo, harmônico e integral da América do Sul. Aí, como ao longo de todo o documento, desponta a preocupação com as assimetrias entre os países da região, que passa a estar sempre presente a acomodar as palavras e arrefecer os melindres entre os grandes, médios e pequenos (COUTO, 2010, p. 35).

Surgem novos temas tais quais a cidadania sul-americana e a identidade cultural. Os pilares da integração, por sua vez, seriam a solidariedade e cooperação, diminuição da pobreza e das assimetrias, fortalecimento do multilateralismo, soberania, autodeterminação dos povos, paz, democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável (COUTO, 2010, p. 35).

A própria Unasul nasce sob um discurso identitário forte, como Meunier e Medeiros (2013, p. 691) realçam:

A inclusão da identidade coletiva em seu bojo, seja como background histórico-cultural, seja como projeto político, indica a importância que esse argumento adquire no contexto, utilizado como meio de justificar a integração regional ao naturalizá-la como “vontade da América do Sul” (Consenso de Guayaquil, 2002, item 5), como um destino comum natural. Além disso, a remissão a símbolos históricos sugere a intenção de revestir instrumentos formais de elementos emocionais, o que demonstra a busca por um apoio que se respalde não necessariamente em cálculos utilitários.

O discurso identitário é utilizado tanto pela própria instituição (isto é, tratados e acordos), quando nos discursos dos países-membros. Nesse sentido, é interessante notar que no trabalho de Meunier e Medeiros (2013), eles constatam que os maiores usuários do discurso identitário são o Equador e a Venezuela dentro da Unasul, só depois cedendo lugar ao Brasil⁴. Destaca que nesta organização a “história comum” dos países membros é frequentemente citada em discursos, além de “nossos povos” e “povos sul-americanos” que aponta para uma “coletivização dos sujeitos nacionais”, na tentativa de narrar os povos sul-americanos como unos. A ideia de que esses países e seus povos possuem um futuro comum, também é constante. No caso do discurso brasileiro, a história e cultura comum são as mais utilizadas.

É importante apontar que dentro da esfera da identidade é também incluída uma série de valores que irão estar sob essa égide, tais quais, direitos humanos, paz, democracia, soberania, ideais de defesa, entre outros.

Nesse período se dá grande ênfase na literatura à liderança brasileira no continente e nos empenhos de integração. O discurso oficial do Brasil por vezes se colocou como o líder “natural” da América do Sul, por outras, tentou-se amenizar tal posicionamento, mas ainda assim delegando certa responsabilidade ao Brasil na região devido à sua geopolítica (TOLEDO, 2014, p. 3). O Brasil era lançado no cenário regional “como um país capaz de atenuar conflitos e organizar o espaço sul-americano” (*Ibid.*, p. 12). A projeção da liderança do Brasil no continente trazia algumas suspeitas. Nesse sentido, o MRE agiu de maneira

⁴ De acordo com dados coletados entre os anos 2000 (que precederam a Unasul) até 2011, um ano após Lula sair do cargo da Presidência da República.

cautelosa para não reavivar as desconfianças históricas dos vizinhos para com o Brasil e nem despertar a ideia de que o país esteja exercendo uma espécie de imperialismo na região ou liderança hegemônica. Como uma medida preventiva para tal desconfiança, Amorim cria a “liderança positiva” com maneiras para que os países da região possam ter acesso ao mercado brasileiro com o objetivo de um “desenvolvimento em conjunto”.

Nessa ótica, o significativo é a mudança do discurso presidencial em relação à questão da liderança brasileira. Toledo (2014, p. 14) explica que

(...) quando o Presidente iniciou seu primeiro mandato, “parecia disposto a promover o papel do Brasil como líder regional”, justificando tal papel nas características geopolíticas, como território, população, desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico. Assim, em um dos discursos inaugurais, Lula da Silva afirmara que “todos os países da América do Sul veem o Brasil como um líder natural e o Brasil há 500 anos que não se vê e não quer sê-lo. O Brasil tem de assumir sua grandeza” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2001, p. 250 *apud* ESNAL, 2004). Posteriormente, após as “aparentes contradições discursivas” com o Itamaraty, que se empenhava em desmentir todo o propósito de hegemonia, Lula da Silva teria aceitado a estratégia da diplomacia brasileira de “negar qualquer alusão explícita à liderança brasileira, optando por ter uma ‘influência política sem liderança’ na América Latina, segundo palavras do presidente Lula” (*Idem*, p. 251).

Assim, podemos entender que a política externa dos dois mandatos do presidente Lula deu grande ênfase a América do Sul, sua integração e a construção de uma cidadania e identidade compartilhada no continente. Ainda que haja uma continuidade de uma série de políticas adotadas pelo governo anterior, em Lula fica muito mais clara e delimitada a importância conferida à América do Sul como essencial para a composição da política externa brasileira. O Mercosul ganhou novo fôlego e novas instituições foram lançadas; primeiramente a Casa em 2004 e posteriormente a sua renovação em 2008 como Unasul. Todas essas iniciativas não apenas contaram com grande apoio, como também com grande protagonismo brasileiro. Nesse período fica ainda mais claro o peso do Brasil para a América do Sul e para as suas tentativas de integração, sendo um ator vital para o impulsionamento dessas políticas e ganhando de forma ainda mais evidente o *status* de líder da região.

4. Considerações Finais

Como bem lembra Santos (2014), a identidade internacional do Brasil está em permanente construção e reinvenção, apesar de ter elementos de continuidade. Logo, não há uma identidade natural e eterna, devido à fluidez da mesma. Além disso, no sentido da identidade sul-americana o propósito político em que ela começou a ser construída, sobretudo

no início do século XXI, pode não ter continuidade, caso os interesses de política externa sejam redefinidos, ressaltando assim a sua mutabilidade.

Levando em consideração a identidade como fruto da experiência de um povo, fica nítida a superficialidade de uma identidade sul-americana. Por constituir em um fenômeno novo - muito mais recente do que a identidade latino-americana -, ainda não está claro qual seria de fato o passado e experiências comuns para a configuração de tal identidade que ainda está em vias de construção. No momento ela se configura como uma identidade idealizada e praticada de cima para baixo, como a "identidade legitimadora" exposta por Castells (2008). Para o mesmo autor, essas identidades só fazem sentido se houver uma internalização por parte dos atores sociais. Nesse sentido, o período de regionalismo pós-liberal⁵ apresenta uma tentativa de internalização, com aumento dos laços entre as nações irmãs e maior integração regional - levando em consideração temas para além da esfera comercial. Isto é, há medidas institucionais que visam a criação de uma cidadania e conseqüentemente uma identidade sul-americana.

Assim, notamos que a partir dos anos 1990, com o afastamento do México do eixo latino-americano, há um fortalecimento da América do Sul como região, e conseqüentemente nos esforços de integração. Com a união de governos de esquerda sul-americanos com ideais mais autônomos em relação aos Estados Unidos e certo afastamento de uma agenda estritamente neoliberal, se avança um projeto de continente, e se criam novas instituições a partir destas ideias. A questão da identidade sul-americana estará presente nessas instituições de integração regional e no discurso de alguns Estados, como o Brasil, a Venezuela e o Equador. No caso brasileiro, aqui estudado, notamos no discurso presidencial e diplomático a necessidade de se forjar uma identidade sul-americana, para que possa ser fortalecido os laços entre os Estados e seus povos e tal conexão permaneça em longo prazo, já que possivelmente Estado e população civil estariam conectados à América do Sul. Essa questão possivelmente levaria a uma maior ligação entre o continente em esferas variadas, permitindo então, uma maior soberania dos países sul-americanos em relação às potências centrais, já que estariam culturalmente, politicamente e economicamente fortalecendo uns aos outros. Nesse sentido, a

⁵ Conceituado por Sanahuja (2008) se refere ao momento de ascensão das esquerdas na América Latina, que possuíam um discurso anti-neoliberal e afastaram os ideais de regionalismo aberto do continente, dando lugar a um regionalismo com a ampliação da agenda, sobretudo com foco em questões políticas e sociais.

identidade se torna importante para ganhar apoio dos cidadãos e justificar as ações estatais na região.

Se em um período anterior a integração era embasada em um discurso de abertura de mercados e melhora da economia, no século XXI isto muda com a ampliação para uma esfera mais política e social da integração. A utilização da ferramenta da identidade sul-americana na diplomacia brasileira tinha entre os seus objetivos fortalecer as relações entre os Estados e os seus povos e assim avançar na integração, constituindo a América do Sul como área preferencial de atuação para todos (criando um espírito de comunidade e se diferenciando com o “nós” x “outros”) e consolidar a América do Sul como uma região sólida e conhecida internacionalmente, sendo o Brasil o líder desse espaço.

5. Referências Bibliográficas

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*: Volume 2. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. iii, 530 p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 2).

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.

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.

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/discurso-de-posse-1o-mandato>. Acesso em: 30 de out. 2017.

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.

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

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

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf> Acesso em: 01 de nov. 2017.