

Resenha

De mãos dadas com os irmãos: a postura sul-americana do discurso diplomático brasileiro

Holding hands with brothers: the south american stance of brazilian diplomatic discourse

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014, 248 p.

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p89](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n1.p89)

Jamile Lourdes Ferreira Tajra¹

Recebido em: 19 de agosto de 2016

Aprovado em: 04 de novembro de 2016

1. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública e da rede de pesquisadores Observatório das Nacionalidades. ORCID: orcid.org/0000-0003-4179-0662

Fruto da tese de mesmo título, apresentada pelo diplomata brasileiro Luís Cláudio Villafañe Gomes dos Santos ao Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr), defendida e aprovada com louvor em 2006, o livro *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*, publicado em 2014 pela Fundação Alexandre de Gusmão, no esforço de trazer ao grande público os resultados das pesquisas realizadas no âmbito do IRBr, oferece um panorama histórico desde o período imperial (1822-1889) até o marco temporal de 31 de dezembro de 2010, da identidade e filiação à ideia de América do Sul por parte da política externa brasileira.

Com prefácio do também diplomata Gelson Fonseca, o livro é composto por introdução, quatro capítulos, nos quais o autor busca de forma acurada apresentar o que Fonseca chamou de uma “arqueologia” do termo América do Sul na trajetória diplomática brasileira, e conclusões, onde retoma os principais pontos trabalhados e traça considerações sobre a construção da identidade sul-americana do discurso diplomático do país.

Com uma análise longitudinal, atenta em definir as características próprias de cada período analisado, i.e., a lógica interna a cada narrativa sobre a identidade internacional do Brasil, Santos oferece um estudo de leitura obrigatória àqueles que desejem conhecer melhor a incorporação da América do Sul como eixo do discurso e da ação diplomática do Brasil, com especial foco às diferentes visões e tratamentos dados à região pelos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e os dois primeiros anos da gestão Lula da Silva.

Logo na introdução, o autor esclarece que não foi sua intenção traçar um inventário acerca das ações da política externa do Brasil no tocante aos países sul-americanos. Em sua empreitada, limitou-se a verificar em uma ampla gama de fontes oficiais (relatórios da Secretaria de Assuntos Estrangeiros, relatórios do Ministério das Relações Exteriores, discursos de presidentes, embaixadores e diplomatas, etc.), o destaque dado às relações com os países da América Latina e, mais tarde, da América do Sul. Santos procura ainda, no conteúdo desses documentos, o grau de identificação do país com os vizinhos, o que, para ele, está no cerne da construção da identidade internacional do Brasil desde o Império, para a qual as possibilidades de variação de América, América Latina e América do Sul, sempre tiveram papel central.

Para o autor, tomando o aporte teórico da história dos conceitos, as identidades são sempre contingentes e relacionais. Destarte, a afirmação da identidade de um país ou região, via de regra, faz-se em contraposição às características e definições de outros povos, países ou regiões, noção a que o historiador alemão, Reinhart Koselleck, chamou de “contraconceitos assimétricos”. Assim, da mesma forma que a identidade internacional do Brasil em outro momento histórico se fez em oposição aos vizinhos latino-americanos republicanos e caudilhescos (SANTOS, 2004), a renovada identidade sul-americana da política externa e da diplomacia brasileira, busca se afirmar destacando pontos em comum nas trajetórias dos países da região – como os fatos de terem sido colônias de exploração das Metrôpoles Europeias e, já no século XX, alvo do interesse imperialista estadunidense – em oposição às experiências históricas de outras nações e regiões do mundo.

O primeiro capítulo se dedica discutir a relação entre geografia e identidade no subcontinente e, dessa forma, desvendar o que há de arbitrário por trás de conceitos como América, América Latina, Terceiro Mundo, Ocidente e América do Sul, para os quais a sombra de poder projetada pelos Estados Unidos (EUA) sempre funcionou como contrapeso. Nesse sentido, para Santos, se “desde os movimentos de independência, as identidades latino-americanas definiram-se, em grande medida, tendo os Estados Unidos como referência” (2014, p. 59), como contraconceito assimétrico, o “outro” americano estaria igualmente no cerne da construção das identidades latino e sul-americana do subcontinente, como com o Pan-americanismo (1822), iniciativa dos EUA para conter e-ou reorientar as iniciativas de integração regional.

Do mesmo modo, no decorrer do século XX, alguns eventos foram importantes para a construção política do conceito de América Latina, como a Revolução Cubana, com a consequente expulsão do país da Organização dos Estados Americanos (OEA) (1959) e a adesão do México ao *North American Free Trade Agreement* (Nafta) (1992) que, de certa forma, esvaziou sua pretensa identificação enquanto país latino-americano. Estes dois eventos exemplificam claramente a problemática demarcação da região, que foge às definições simplistas que a reduzem a uma área geográfica do globo ou às línguas oficiais faladas pelas populações.

Diante disso, a efetiva consolidação da noção de América Latina, para o autor, apenas se observaria de forma concreta – ou menos

problemática – com a instituição da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL-ONU), em 1948, no contexto pós-II Guerra Mundial. A noção de América do Sul, por sua vez, estaria intimamente vinculada à tentativa dos EUA, e a recusa dos países da região de instituir uma zona de livre comércio continental, a ALCA já na década de 1990.

Além disso, segundo Santos,

o processo de construção e afirmação das identidades dos países do continente americano foram elaboradas com diferentes ênfases em linhas que marcam binômios como: rico e pobre, república e monarquia [...], subdesenvolvido e desenvolvido, etc.” (2014, p. 60).

Dessa forma, o processo de construção conceitual variou em função das contingências dadas tanto pelos processos históricos quanta pela dinâmica do sistema internacional.

No capítulo seguinte, o autor apresenta uma revisão histórica das relações do Brasil com as repúblicas sul-americanas, desde o Império – que claramente recusava-se a se filiar aos vizinhos sul-americanos, preferindo a identificação com a Metrópole europeia (SANTOS, 2004) – passando pelo século XX, que, sempre tendo que lidar com o contrapeso americano (EUA), efetivou, não sem interrupções e até retrocessos, sua identidade internacional latino e sul-americana – até o emergir do século XXI, quando, finalmente, o discurso diplomático assumiria uma identidade declaradamente sul-americana.

Santos destaca então que a noção de América do Sul foi quase ausente durante o Império. Durante todo o período imperial (1822-1889), o termo “América do Sul” apareceria apenas três vezes nos relatórios da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, nos volumes referentes ao ano de 1844, 1855 e 1888.

Fazendo menção à importante figura do Barão do Rio Branco para a diplomacia e o modo de pensar a política externa brasileira, sobre o que mais detalhadamente discorreu em obras anteriores: *O Dia em que adiaram o carnaval* (2010) e *O Evangelho do Barão* (2012), o autor infere que nos primeiros anos da República, as iniciativas de integração, via de regra, seguiriam o cálculo realista de Rio Branco para o estabelecimento de uma aliança não escrita com os EUA, que “serviria para aumentar o débil e limitado poder brasileiro na região ou para neutralizar uma possível intervenção dos EUA em caso de conflito com os vizinhos” (2014, p. 74).

O governo de Juscelino Kubitschek, por sua vez, com sua proposta de uma Operação Pan-Americana (OPA) (1958) para estreitar laços com os países da região, substituiu a postura de aliado especial dos Estados Unidos por um enfoque centrado nas relações multilaterais. Além da OPA, Kubitschek fazia alusão a uma maior participação do país na OEA; a valorização do Conselho Interamericano Econômico (Cies); a intensificação da participação na ONU, inclusive na CEPAL; e a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (1960).

A identidade internacional do Brasil transitou, nesse período, de uma identidade americana para uma postura de clara identificação latino-americana, em contraposição – porém não oposição – aos EUA. Nas palavras de Santos, nesse momento, “pela primeira vez, o ‘outro’

que ajuda a definir os contornos da identidade brasileira deixou de ser os países hispano-americanos” (2014, p. 97).

O autor disserta, ainda, sobre a identificação com – e o tratamento dado aos – países da região durante a Política Externa Independente (PEI), que colocou o Brasil a par do debate econômico dos países em desenvolvimento e das questões que perpassavam o eixo Norte-Sul mundial, procurando também estabelecer laços identitários com a Ásia e da África e falando abertamente em favor da descolonização. Durante o Regime Militar, por sua vez, o país oscilou entre um claro alinhamento aos EUA (Castello Branco) à cooperação com os países em desenvolvimento (Costa e Silva), chegando até o retorno da dimensão latino-americana da identidade internacional brasileira (Médici e Figueiredo).

Os processos de Redemocratização dos países latino-americanos, a seu turno, somados à crescente marginalização da região e aos problemas econômicos comuns, segundo o autor, contribuíram para criar um contexto favorável ao reforço da identidade latino-americana. No Brasil, como resposta a esse movimento de aproximação, a Constituição de 1988 apresentaria como inovação a busca por um maior entendimento entre os países da América Latina como princípio orientador da República.

O terceiro capítulo é inteiramente dedicado às reuniões de presidentes da América do Sul, as quais o autor considera como os primeiros e imprescindíveis passos para a efetiva aproximação entre os países da região que se observaria nos anos seguintes. A primeira reunião, ocorrida em Brasília em agosto de 2000, contou com o envolvimento pessoal do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir dali, as relações do Brasil com os demais países da América do Sul passou por uma requalificação de modo a, poucos anos depois, tornar a região uma prioridade para a PEB.

Preocupados em fortalecer, sobretudo, a integração física entre os países, os focos dos encontros eram: democracia, direitos humanos, combate às drogas e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Àquela altura, FHC acreditava no estabelecimento de alianças de geometria variável, com foco na integração física e, ainda, na promoção da liderança brasileira na região. Fruto deste primeiro Encontro foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2000). Dois anos mais tarde, um novo encontro seria realizado no Equador que, juntamente com a Venezuela, posteriormente, abrigaria as sedes físicas da futura União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Toda essa arquitetura regional, sugere Santos, daria as bases necessárias para que o presidente seguinte, Lula da Silva, implementasse seu projeto de maior aproximação aos países sul-americanos e efetivo fomento e diversificação da integração regional. O governo Lula, e seu tratamento dado à América do Sul, é tema do quarto e último capítulo do livro.

A partir de então, a integração sul-americana passaria a ser vista como um dos pontos de partida para promover uma transformação no sistema mundial, da qual o Brasil passou a demonstrar claramente

o interesse em participar. As assimetrias entre os países da região, outrora tratadas como condicionante e fator de atraso à marcha de integração, passaria a ser tratada pela via das particularidades e riquezas de cada país, que, no âmbito regional, diversificaria e fortaleceria a integração.

Para exemplificar esse protagonismo da região nos planos do Brasil, Santos ressalta a criação de uma subsecretaria-geral para a América do Sul (SGAS) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, em 2003; a diversificação temática e o aprofundamento da integração no âmbito do MERCOSUL e; a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, que emergia sobre valores como, paz e segurança internacional, democracia, direitos humanos e luta contra a pobreza na região, priorizando três pilares principais, quais sejam: diálogo político, integração econômica e comercial, e integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicações².

O principal objetivo da CASA, além de efetivar uma zona de paz entre os países, seria o de desenvolver um espaço de inflexão de parâmetros políticos, econômicos, ambientais infraestruturais que potencializassem e fortalecessem uma identidade própria na América do Sul. Ali, a integração regional era tida, para o Brasil, como para uma oportunidade essencial para a garantia dos interesses brasileiros, além de oferecer o espaço necessário ao exercício de uma, nas palavras do então presidente, Lula, política externa ativa e altiva.

Nas conclusões, o autor retoma três pontos centrais apresentados ao longo do livro. Destaca Santos que: 1) a história do conceito de América do Sul como elemento da identidade internacional brasileira a partir do discurso diplomático começou em 1850, mas 2) a concepção atual do termo América Latina só se tornaria universal depois da II Guerra Mundial, por sua vez, 3) tornando-se protagonista no discurso presidencial e diplomático apenas nos primeiros anos do século XXI.

Luís Cláudio Villafañe Gomes dos Santos, seguindo uma tradição de acertos na escolha de seus temas e objetos de pesquisa, disponibiliza neste livro, um estudo que, embora não obedeça aos rígidos requisitos de um texto acadêmico³, consta de uma excelente fonte aos pesquisadores dos fenômenos que perpassam a história da diplomacia e da política externa brasileira, além de oferecer importantes dados sobre a produção discursiva e de documentos acerca da diplomacia brasileira no tocante à América do Sul. A grande contribuição do livro reside no aporte histórico que oferece à compreensão da construção e, nos últimos anos, do resgate da América do Sul como foco da identidade e do projeto político, que de acordo com Santos, seguirá como um dos elementos centrais da política externa brasileira.

Além de contribuir para os estudos sobre a construção da identidade latino ou sul-americana do Brasil, a aplicação do modelo teórico da história dos conceitos à realidade empírica da produção da diplomacia brasileira no tocante aos países latino e sul-americano em muito contribui para a compreensão da própria identidade internacional do país em perspectiva ampla, levando em conta o caráter contingente e cambiante da construção da identidade internacional de um país.

2. Em maio de 2008, a CASA foi substituída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

3. A rigor, uma tese de conclusão do Curso de Altos Estudos do IRBr caracteriza-se por ser um trabalho avançado de pesquisa sobre determinado tema da política externa ou do interesse internacional do Brasil, cuja defesa é tida como requisito à ascensão na carreira diplomática e em que a banca avaliadora é composta por professores, pesquisadores e também por diplomatas de carreira. Dessa maneira, como mesmo Santos (2014:sn) apresenta no prólogo do livro, uma tese do CAE, caracteriza-se por ser um “exercício de forma bastante próxima dos cânones da academia, mas na verdade, marcado por seu caráter de rito de passagem no decurso da carreira dos diplomatas brasileiros”. Uma característica central das teses ali desenvolvidas é ainda, sua “relevância diplomática”, cujos trabalhos geralmente discorrem sobre temas de caráter prático da Política Externa Brasileira. Essa característica, por sua vez, certamente limita a possibilidade de escolha de temas e mesmo o potencial crítico dos trabalhos, o que, de maneira alguma, retira do livro de Santos sua relevância e contribuição ao debate acadêmico.

REFERÊNCIAS

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **O evangelho do Barão: Rio Branco e a identidade brasileira**. São Paulo: Editora da UNESP, 2012.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **O dia em que adiaram o carnaval – Política externa e a construção do Brasil**. São Paulo: Editora da UNESP, 2010.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **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.