



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Leandro Gavião

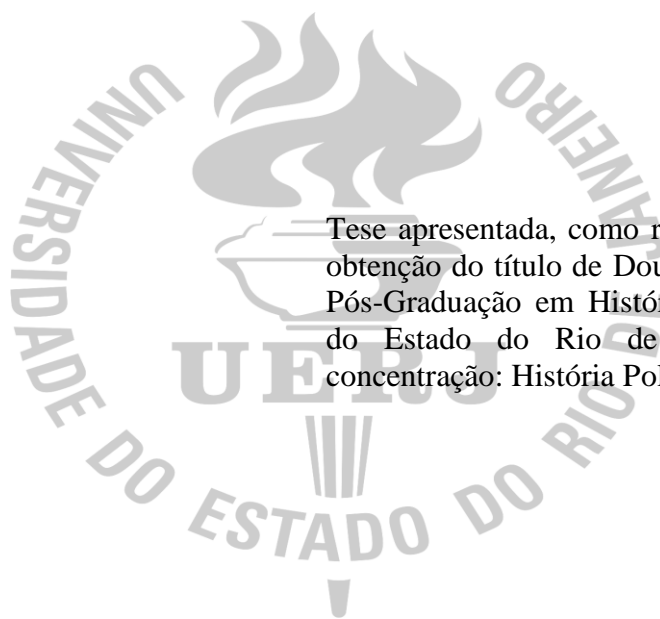
**Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo:
as Identidades Supranacionais no Continente Americano em
Três Tempos (1826, 1960 e 2008)**

Rio de Janeiro

2018

Leandro Gavião

**Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais
no Continente Americano em Três Tempos (1826, 1960 e 2008)**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: História Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Souza Mendes.

Coorientadora: Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva.

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

G283

Gavião, Leandro.

Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais no Continente Americano em Três Tempos (1826, 1960 e 2008) / Leandro Gavião. – 2018. 310 f.

Orientador: Ricardo Antônio Souza Mendes.

Coorientadora: Miriam Gomes Saraiva.

Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Bibliografia.

1. Relações internacionais – História – Teses. 2. Identidade – Teses. 3. Pan-americanismo – Teses. 4. América Latina – Teses. 5. América do Sul – Teses. I. Mendes, Ricardo Antônio Souza. II. Saraiva, Miriam Gomes. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

CDU 327(091)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Leandro Gavião

**Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais
no Continente Americano em Três Tempos (1826, 1960 e 2008)**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: História Política.

Aprovada em: 20 de março de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Antônio Souza Mendes (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva (Coorientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Fernando Luiz Vale Castro
Instituto de História - UFRJ

Prof. Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida
Instituto de Estudos Estratégicos - UFF

Prof.^a Dra. Eliane Garcindo de Sá
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Hugo Rogelio Suppo
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Rio de Janeiro

2018

Ao meu tio Adalto Magalha, que continua vivo em forma de música.

AGRADECIMENTOS

Concluo esta tese de doutorado doze anos após ter ingressado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) como aluno de graduação em História. Ao colocar o ponto final nesta pesquisa e encerrar um longo ciclo iniciado em 2006, eu não poderia deixar de olhar para trás e recordar o auxílio que por muito tempo recebi de diversas pessoas e instituições.

Em primeiro lugar, minha gratidão dirige-se à Uerj. Dentro de seus muros realizei cursos de bacharelado, especialização, mestrado e doutorado, além de iniciar a carreira docente como professor substituto do Departamento de Relações Internacionais. É um dever cívico lembrar que essa é uma das melhores universidades do país e que ela merece voltar a viver dias mais promissores, mantendo-se pública e de qualidade.

Aos meus orientadores Ricardo Antônio Souza Mendes e Miriam Gomes Saraiva, pelo zelo, paciência e comprometimento com uma leitura cuidadosa do texto. Suas críticas, conselhos e sugestões sobre os meandros da História da América Latina e das Relações Internacionais contribuíram de maneira inestimável para a realização desta pesquisa. Pela mesma razão, expresso meus agradecimentos ao meu supervisor de tese Olivier Compagnon.

É justo reconhecer a importância do Programa de Pós-Graduação em História, mas também do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Agradeço a todos os professores que cruzaram meu caminho e contribuíram para meu amadurecimento intelectual e para minha formação interdisciplinar. Sou igualmente grato aos funcionários da Secretaria do PPGH, sempre aptos a solucionar com presteza e boa vontade os mais variados problemas administrativos.

À Université Sorbonne Nouvelle e ao corpo docente do Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, pela calorosa acolhida durante meu doutorado sanduíche.

Aos professores Eliane Garcindo de Sá, Fernando Luiz Vale Castro, Fernando Roberto de Freitas Almeida e Hugo Rogelio Suppo, por terem aceitado de bom grado o convite para compor a banca de defesa. Sinto-me honrado com a presença de vocês.

Aos meus familiares, Rodrigo, Julia, Mariza, Marco, Márcia, Bianca e Manuela. Mas especialmente aos meus pais, Adilson e Tereza, por todos os esforços que fizeram para que eu me dedicasse de maneira quase integral à vida acadêmica.

Aos irmãos que escolhi: Gutemberg Barbosa, Henrique Paiva e Leonardo Alcântara. Nossas longas e estimulantes conversas sempre acabaram resultando em alguma ideia para a tese ou, ao menos, em recuperação de autoestima para continuar em frente.

Aos amigos Antonio Quinet, Carlos Campos, Dora Mayer, Felipe Fujihara, Gilberto Catão, Guilherme Galvão, João Paulo, João Saidler, Jonatas Torresan, Julia Azevedo, Letícia Carneiro, Liliane Barbosa, Marcela Serpa, Miguel Adalzegui, Natalie Rickl, Oliver Jatahy, Pedro Novaes, Raphael Ferraz, Raquel Sbaraini, Saulo Castilho, Tanguy Baghdadi, Thalita Miranda, Tulio Fernandes e William Antunes. Eu não teria tido a força necessária para concluir esta tese se não fosse o apoio de vocês.

Aos amigos e professores de francês Antoine Rousseau e David Batista. Mas também a Astrid de Cazalet, Benjamin Olivieri, Bianca Barbosa, Maïder Leroux, Priscila Ojeda, Rafael Bastos e Tomás Javier, companheiros queridos que transformaram o meu estágio doutoral em Paris na melhor época da minha vida.

Aos membros do corpo editorial do Le Monde Diplomatique Brasil, periódico com o qual colaboro com muito orgulho.

Aos colegas da Revista Dia-Logos e do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (Neiba-Uerj).

Por fim, registro a importância da Bolsa Nota 10, oferecida pela Faperj, bem como da bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, concedida pela Capes. Sem a ajuda de ambas as instituições, a realização desta pesquisa não teria sido possível.

#UerjResiste

O Brasil e os hispano-americanos vão continuar onde estão, vizinhos imediatos. Não adianta se ignorarem, ou hostilizarem-se.

Vamireh Chacon

RESUMO

GAVIÃO, Leandro. *Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais no Continente Americano em Três Tempos (1826, 1960 e 2008)*. 2018. 310 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O argumento central desta tese é que podem existir identidades entre Estados. Essas identidades são classificadas como *supranacionais* e possuem uma lógica de operação própria, diferenciando-se de suas vertentes de viés subnacional, nacional ou transnacional. Obedecendo ao sentido semântico apresentado, a ideia é que o termo parta de uma interpretação *ipsis litteris* daquele adjetivo de dois gêneros (supra + nacional), de modo a revelar as particularidades intrínsecas a essas identidades que se encontram “acima das nações”. Um segundo objetivo é observar a transição dos paradigmas identitários nas Américas a partir do referencial estabelecido por três tratados internacionais situados em três séculos diferentes, cada qual com uma referência identitária distinta. Sendo assim, a pesquisa está organizada de modo que o trabalho teórico-conceitual envolvendo as identidades supranacionais seja realizado no Capítulo 1. No Capítulo 2, analisa-se o contexto político hispano-americano no período imediatamente após as independências, destacando o papel de Simón Bolívar e de seu país, a Grã-Colômbia, na tentativa de estruturar laços de amizade e cooperação entre as repúblicas que foram outrora colônias espanholas. Os Capítulos 3 e 4 tratam do surgimento da ideia de América Latina e de sua maturação como identidade supranacional, o que ocorre a partir dos trabalhos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e da formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, primeiro projeto de integração regional restrito à América Latina. Em seguida, os Capítulos 5 e 6 abordam a emergência da identidade sul-americana, enfatizando o papel central do Brasil para promover iniciativas de integração na América do Sul e, posteriormente, consolidar uma identidade supranacional correspondente, o que ocorre a partir da criação da União de Nações Sul-Americanas.

Palavras-chave: História das relações internacionais. Identidades supranacionais. Relações interamericanas. América Latina. América do Sul.

ABSTRACT

GAVIÃO, Leandro. *From the Pan Americanism to the South Americanism: The Supranational Identities in the American Continent in Three Times (1826, 1960 and 2008)*. 2018. 310 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The central argument of this thesis is that there may be identities between states. These identities are classified as supranational and have a logic of operation of their own, differing from their sub-national, national or transnational bias. In accordance with the semantic sense presented, the idea is that the term starts from an *ipsis litteris* interpretation of that adjective of two genres (*supra* + *national*), in order to reveal the particularities intrinsic to these identities that are "above the nations". A second objective is to observe the transition of identitarian paradigms in the Americas from the framework established by three international treaties located in three different centuries, each with a different identity reference. Thus, the research is organized in such a way that the theoretical-conceptual work involving supranational identities is carried out in Chapter 1. In Chapter 2, the Spanish-American political context is analyzed in the period immediately after independence, highlighting the role of Simón Bolívar and his country, Great Colombia, in an attempt to structure ties of friendship and cooperation between the republics that were once Spanish colonies. Chapters 3 and 4 deal with the emergence of the idea of Latin America and its maturation as a supranational identity, based on the work of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean and the formation of the Latin American Free Trade Association, the first regional integration project restricted to Latin America. Chapters 5 and 6 then address the emergence of South American identity, emphasizing Brazil's central role in promoting integration initiatives in South America and, later, consolidating a corresponding supranational identity, which occurs from the creation of the Union of South American Nations.

Keywords: History of international relations. Supranational identities. Inter-American relations. Latin America. South America.

RÉSUMÉ

GAVIÃO, Leandro. *Du panaméricisme au sud-américanisme: les identités supranationales sur le continent américain en trois temps (1826, 1960 et 2008)*. 2018. 310 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Cette thèse veut prouver qu'il existe entre certaines nations, une identité spécifique que l'on pourrait qualifier de *supranationale*. La logique d'opération de cette nouvelle catégorie d'identités est très particulière et différentes de ses homologues infranationaux, nationaux et transnationaux. Le concept supranational fait référence au sens exact du terme (supra + national), de façon à montrer les particularités de ces identités qui se trouvent « au-dessus des nations ». Le deuxième objectif est d'observer la transition des paradigmes identitaires en Amériques en utilisant comme références trois accords internationaux datant de trois siècles différents, chacun avec son paradigme identitaire. Par conséquent, la recherche est organisée de façon à ce que les théories et les concepts soient décrits dans le Chapitre 1. Le Chapitre 2 analyse le contexte politique hispano-américain après les guerres d'indépendance, notamment le rôle central de Simón Bolívar et de son pays, la Grande-Colombie, dans la tentative de créer des liens de coopération et d'amitié entre les républiques qui, par le passé, ont été des colonies espagnoles. Les Chapitres 3 et 4 expliquent la naissance de l'idée d'Amérique Latine et sa conversion vers une identité supranationale après le travail réalisé par la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes et après la formation de l'Association Latino-Américaine de Libre-Échange – le premier projet d'intégration régionale pour l'Amérique Latine. Enfin, les Chapitres 5 et 6 analysent l'émergence de l'identité sud-américaine, mettant l'accent sur le rôle déterminant du Brésil pour créer des initiatives d'intégration régionale au sein de l'Amérique du Sud et, ensuite, pour consolider une identité supranationale, qui se produit après la création de l'Union des Nations Sud-Américaines.

Mot clés: Histoire des Relations Internationales. Identités supranationales. Relations américaines. Amérique Latine. Amérique du Sud.

LISTA DE QUADROS E ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Espectro dos comportamentos de poder	46
Mapa 1	Três classificações identitárias nas Américas	48
Quadro 2	Capacidade de abrangência da identidade supranacional no espectro de poder	50
Figura 1	Atuação das forças causais no processo de formação das identidades supranacionais	76
Quadro 3	Principais ideias e projetos de integração americana de Miranda, Álvarez, Monteagudo, Bolívar, Martí e Hostos: de fins do século XVIII ao final do século XIX	84
Mapa 2	O Congresso Anfictiônico do Panamá: países convidados	90
Figura 2	Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional hispano-americana quando da assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (1826)	108
Figura 3	Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional pan-americana na ocasião da I Conferência Pan-Americana (1889-1890)	133
Figura 4	Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional latino-americana quando da assinatura do Tratado de Montevideú (1960)	195
Mapa 3	Os dez eixos de integração da Iirsa	218
Gráfico 4	BNDES: desembolsos totais e desembolsos para infraestrutura na América Latina	242
Gráfico 5	Intercâmbio comercial Brasil-América do Sul: principais produtos	254
Figura 5	Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional sul-americana quando da assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul (2008)	273
Figura 6	Síntese da atuação das forças causais nos três processos de formação de identidade supranacionais analisados	283

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do número de Estados-membros da ONU	37
Tabela 2	Comércio dos Estados Unidos com a América Latina em relação ao total do comércio latino-americano	126
Tabela 3	Indicadores socioeconômicos das potências mundiais em 1900	127
Tabela 4	Cinco fases da obra da Cepal	168
Tabela 5	Quadro-síntese da formulação estruturalista original	171
Tabela 6	Evolução do comércio Brasil-Mercosul em vinte anos	203
Tabela 7	Evolução do comércio bilateral Brasil-Argentina em vinte e dois anos	204
Tabela 8	Comércio brasileiro com a América do Sul: de Collor a Cardoso	221
Tabela 9	Comércio bilateral Brasil-Argentina: da crise de 1999 até 2002	222
Tabela 10	PIB e população dos Estados sul-americanos	248
Tabela 11	Países-membros do G20 comercial, classificados por região e por PIB	251
Tabela 12	Nível de autossuficiência da América do Sul	253
Tabela 13	Comércio brasileiro com a América do Sul nos governos Lula da Silva	255
Tabela 14	Comércio brasileiro com a América do Sul durante o governo Lula (2003-2010)	258

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abacc	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ACE	Acordo de Complementação Econômica
Alac	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
Aladi	Associação Latino-Americana de Integração
Alba	Aliança Bolivariana para as Américas
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
AP	Aliança do Pacífico
Apra	Aliança Popular Revolucionária Americana
Aspa	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brics	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
Cafta-DR	Área de Livre Comércio República Dominicana-América Central
CAN	Comunidade Andina
Ceca	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
Celac	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
Cosiplan	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da Unasul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DEM	Democratas (partido político)
ESG	Escola Superior de Guerra
Flacso	Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais
Focem	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
Fonplata	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
Funag	Fundação Alexandre de Gusmão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Iirsa	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Intal	Instituto para a Integração da América Latina

ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MCCA	Mercado Comum Centro Americano
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
Nafta	Área de Livre Comércio da América do Norte
NSA	Agência Nacional de Inteligência
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
Pice	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PJ	Partido Justicialista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
TEC	Tarifa Externa Comum
TMD	Teoria Marxista da Dependência
TNP	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
UE	União Europeia
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
Unctad	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
Unila	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	16
1	O CONCEITO DE IDENTIDADE SUPRANACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES	25
1.1	O Que São Identidades Supranacionais?	25
1.2	Identidades Nacionais e Identidades Supranacionais	30
1.3	Alguns Efeitos das Identidades Supranacionais	38
1.4	As Identidades Supranacionais São Recursos de Poder?	43
1.5	Compreendendo as Identidades Supranacionais para além da Política de Poder	50
1.6	Considerações Teórico-Conceituais Sobre as Identidades Supranacionais	56
1.7	O Sistema Causal de Formação das Identidades Supranacionais	62
1.7.1	<u>Os Fatores de Causalidade</u>	62
1.7.2	<u>Fatores de Finalidade</u>	73
2	PAN-AMERICANISMOS: AS PRIMEIRAS IDENTIDADES AMERICANAS	79
2.1	A Utopia Pan-Americana de Simón Bolívar	80
2.1.1	<u>A Natureza Político-Institucional e Identitária do Projeto Pan-Americano Bolivarista</u>	85
2.1.2	<u>Problemas Conceituais: Federação ou Confederação?</u>	95
2.1.3	<u>O Brasil Imperial e o Projeto Pan-Americano</u>	96
2.1.4	<u>As Razões do Fracasso</u>	99
2.1.5	<u>O Legado de Simón Bolívar</u>	104
2.2	O Pan-Americanismo Monroísta: do Discurso Solidário ao Imperialismo	108
2.2.1	<u>O Imperialismo Americano e sua Lógica Político-Espacial</u>	118
3	AMÉRICA LATINA: HISTÓRIA DE UMA IDENTIDADE CULTURAL	135
3.1	A Genealogia do Conceito de América Latina	135
3.1.1	<u>Os Intelectuais e a Concepção da Ideia de América Latina</u>	142
3.1.1.1	José Martí e a “nossa América”.....	145
3.1.1.2	A Retórica Antiamericana de Eduardo Prado.....	149
3.1.1.3	José Enrique Rodó e o Espírito Latino.....	152
3.1.1.4	A Abordagem Histórica de Manoel Bomfim.....	154

3.1.1.5	O Marxismo Latino-Americano de José Carlos Mariátegui.....	158
3.1.1.6	Haya de la Torre e a Releitura do Bolívarismo.....	159
3.2	Algumas Considerações Sobre a Identidade Latino-Americana na Primeira Metade do Século XX.....	162
4	A IDENTIDADE SUPRANACIONAL LATINO-AMERICANA.....	167
4.1	A Cepal e a Identidade Supranacional Latino-Americana.....	167
4.2	A Associação Latino-Americana de Livre Comércio.....	176
4.2.1	<u>O Declínio da Alalc.....</u>	<u>179</u>
4.3	América Latina: Comunidade de Destino.....	185
4.3.1	<u>A Presença da América Latina nas Cartas Constitucionais dos Países da Região.....</u>	<u>189</u>
5	AMÉRICA DO SUL: AS ORIGENS DE UMA NOVA IDENTIDADE.....	197
5.1	O Eixo Brasil-Argentina e o Mercado Comum do Sul.....	198
5.2	A Área de Livre Comércio Sul-Americana.....	205
5.3	A Política Externa de Fernando Henrique Cardoso e as Bases da Identidade Sul-Americana.....	212
5.3.1	<u>Comunidade de Valores: Estabilidade, Segurança, Democracia e Direitos Humanos.....</u>	<u>215</u>
5.3.2	<u>O Papel da Iirsa na Superação dos Desafios da Geografia.....</u>	<u>217</u>
5.3.3	<u>A Integração Sul-Americana e seus Diálogos com Outras Regiões.....</u>	<u>222</u>
5.3.4	<u>Um Balanço do Significado de América do Sul durante a Era Cardoso.....</u>	<u>225</u>
6	O BRASIL E A CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIDADE SUPRANACIONAL SUL-AMERICANA.....	230
6.1	Diplomatas, Petistas e Geopolíticos: a Síntese Sul-Americana.....	231
6.2	A Política Externa de Lula da Silva Para a América do Sul.....	238
6.2.1	<u>Justificativas para a Opção Sul-Americana.....</u>	<u>244</u>
6.3	A Comunidade Sul-Americana: Solidariedade, Fraternidade e Identidade.....	255
6.4	A Instrumentalização da Identidade Sul-Americana por Meio das Organizações Internacionais.....	261
6.4.1	<u>Cooperação, Integração e Identidade: a Unasul em Funcionamento.....</u>	<u>266</u>
	CONCLUSÃO.....	275
	REFERÊNCIAS.....	285
	ANEXOS.....	308

INTRODUÇÃO

O ex-presidente argentino Néstor Kirchner faleceu em 27 de outubro de 2010, vítima de um ataque cardíaco. Naquela época, Kirchner ocupava o posto de Secretário-Geral da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), tendo sido o primeiro titular do cargo mais importante da organização. Logo que recebeu a triste notícia, Luiz Inácio Lula da Silva, que estava na reta final de seu mandato, divulgou uma nota de pesar muito emocionada, na qual dizia:

(...) Sempre tive em Néstor Kirchner um grande aliado e um fraternal amigo. Foram notáveis o seu papel na reconstrução econômica, social e política de seu país e seu empenho na luta comum pela integração sul-americana. Os brasileiros se associam à dor de nossos irmãos argentinos neste momento amargo. Transmito, em nome de meu governo e do povo brasileiro, à presidente Cristina Fernandez de Kirchner nosso imenso pesar e solidariedade. Como expressão dos nossos sentimentos, decreto luto oficial por três dias.¹

É provável que Lula tenha se lembrado dos anos em que ambos trabalharam juntos. Dentre as muitas memórias, deve ter recordado da carinhosa mensagem de apoio que recebeu de seu colega em janeiro de 2006, quando o PT atravessava uma crise ética e os institutos de pesquisa indicavam que a reeleição seria uma tarefa extremamente complicada. Em um momento permeado de incertezas, o simpático comunicado encaminhado por Kirchner deve ter servido de alento:

[Digo] aos irmãos brasileiros que eles podem se sentir orgulhosos do presidente que têm. Nós, os argentinos, podemos valorizá-lo como um irmão latino-americano que nos acompanhou em uma situação tremendamente difícil.²

De fato, um mês antes da morte de Néstor Kirchner, ambos estavam lado a lado em uma reunião de emergência da Unasul, em Buenos Aires, acompanhados pelos demais mandatários sul-americanos. A razão do encontro era a crise institucional vivenciada pelo Equador de Rafael Correa, cuja situação de instabilidade interna havia gerado preocupação entre os Estados da vizinhança quanto à possibilidade de um golpe militar. Naquele contexto, Cristina Fernandez de Kirchner, esposa de Néstor, ocupava a presidência da Argentina e, ratificando a posição dos demais países-membros da Unasul, declarou:

¹ “Lula decreta luto de três dias e diz que Kirchner era 'fraternal amigo'”. BBC. 27/10/2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/10/101027_kirchner_repercussao_jf>. Acesso em: 12/12/2017.

² “Lula y Kirchner estrechan alianza”. Hoy digital. 19/01/2006. Disponível em: <<http://hoy.com.do/lula-y-kirchner-estrechan-alianza-2/>>. Acesso em: 12/12/2017.

A América Latina não aceita mais ataques à democracia nem tentativas de burlar a vontade popular que se manifesta nas urnas. A Argentina estará à frente da defesa da democracia e dos direitos humanos, juntamente com os países irmãos da Unasul e do Mercosul.³

Um ano depois, a visita de Estado inaugural da presidente brasileira Dilma Rousseff seria simbólica. Recebida na Casa Rosada, aquela foi a primeira vez em que duas mulheres ocupavam o posto máximo dos dois países mais importantes da América do Sul. Na ocasião, Rousseff destacou que a opção pela Argentina não era mera casualidade, mas um gesto simbólico de reafirmação da relevância histórica de ambos os países como aliados estratégicos e eixo fundamental da integração regional. Seis meses depois, Cristina Kirchner retribuiria a viagem. Durante um almoço no Palácio do Itamaraty, Dilma Rousseff aproveitou o clima do encontro para tentar aprimorar as relações com o país vizinho:

Mais do que nunca precisamos transformar as nossas cadeias produtivas nos tornando, uns dos outros, complementares; uns dos outros, dependentes; um dos outros, sócios-irmãos. Essa talvez seja a grande tarefa que temos pela frente.⁴

Durante um Seminário Internacional sobre integração sul-americana, ocorrido em dezembro de 2014, no Equador, o ex-presidente Lula marcou presença como convidado. Pairava no ar um clima de otimismo, afinal, Dilma Rousseff derrotara Aécio Neves nas urnas poucas semanas antes, garantindo mais um quadriênio de gestão petista. Aquele encontro antecedia a cerimônia de inauguração da sede da Unasul, em Quito, e por isso contava com a participação de chefes de Estado, ex-presidentes e intelectuais entusiastas da união sul-americana. Durante seu discurso, Lula ressaltou a importância do evento:

É um privilégio participar deste encontro com representantes de tantos países irmãos no momento em que se inaugura a sede permanente da Unasul. Este é um passo extraordinário para concretizar o sonho da integração dos nossos povos e dos países. E eu não poderia deixar de felicitar meu querido companheiro Rafael Correa, uma das lideranças mais expressivas do nosso continente, um dos maiores incentivadores desse projeto. Quito tornou-se, de fato, a capital da integração, aquele belo edifício na metade do mundo, será a partir de amanhã a casa de todos nós.⁵

Todavia, poucos poderiam prever que, menos de dois anos após Lula proferir aquelas palavras, toda a conjuntura política sul-americana estaria completamente reconfigurada.

³ “Países da América Latina expressam apoio ao presidente do Equador”. Último Segundo - iG. 30/09/2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/paises-da-america-latina-expressam-apoio-ao-presidente-do-equador/n1237788095570.html>>. Acesso em: 12/12/2017.

⁴ “Brasil e Argentina devem ser 'sócios-irmãos' na América Latina, diz Dilma”. G1. 29/07/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/07/brasil-e-argentina-devem-ser-socios-irmaos-na-america-latina-diz-dilma.html>>. Acesso em: 12/12/2017.

⁵ “Lula defende mais integração na América Latina contra a crise econômica e o conservadorismo”. Lula.com.br. 13/12/2014. Disponível em: <<http://www.lula.com.br/lula-defende-mais-integracao-na-america-latina-contracrise-economica-e-o-conservadorismo>>. Acesso em: 12/12/2017.

Exceto no Uruguai, as esquerdas estavam muito enfraquecidas no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Brasil era presidido pelo interino Michel Temer, a Casa Rosada era dirigida por Mauricio Macri, o Paraguai estava sob a administração de Horacio Cartes e a Venezuela de Nicolás Maduro enveredava pelo caminho do autoritarismo.

Em agosto de 2016, ocorreram os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Mauricio Macri visitou a cidade para assistir à cerimônia de abertura e não se furtou de rasgar elogios à organização brasileira. Nos dias subsequentes, contudo, as provocações entre brasileiros e argentinos ultrapassaram os limites da mera brincadeira e, por vezes, geraram uma perigosa rivalidade pelas ruas da cidade e durante algumas competições. Nesse contexto, Macri não hesitou em utilizar sua conta em uma rede social para lamentar tais episódios de hostilidade recíproca:

IRMÃOS BRASILEIROS

Uma série de episódios desagradáveis, ocorridos durante as competições olímpicas no Rio de Janeiro, envolveu torcedores argentinos que ofenderam e zombaram de esportistas brasileiros e torcedores locais. Algo semelhante aconteceu com parte do público brasileiro que se manifestou com canções e gestos contra os argentinos. (...) A rivalidade desportiva entre argentinos e brasileiros, que no passado trouxe emoção às competições – e até simpatia –, nascida principalmente da paridade futebolística, tornou-se agora um confronto verbal bélico que em algum momento poderia terminar mal.

Nem argentinos nem brasileiros são assim. Encorajo-vos a terminar agora com estas práticas. Com o Brasil estamos unidos pelo território, história, economia e até as mesmas paixões esportivas.⁶

Também em agosto, mas do ano seguinte, Michel Temer recebeu em Brasília o presidente paraguaio Horacio Cartes. Para Temer, recepcionar chefes de Estado era sempre uma boa oportunidade para tentar lograr alguma legitimidade, afinal, seu governo batia recordes de impopularidade, além de ter sido desde o início acusado por uma parte expressiva dos movimentos sociais e dos intelectuais de esquerda – bem como de uma fração minoritária da imprensa – de ter ascendido ao poder mediante um golpe parlamentar. De forma astuta, Temer aproveitou a ocasião para publicar um artigo no jornal Folha de S. Paulo, no qual enaltecia a reunião com seu congênere:

⁶ “Mauricio Macri habló de la rivalidad entre argentinos y brasileños: ‘Acabemos con los insultos, las burlas y los agravios’”. La Nacion. 13/08/2016. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1927898-mauricio-macri-hablo-de-la-rivalidad-entre-argentinos-y-brasilenos-acabemos-con-los-insultos-las-burlas-y-los-agravios>>. Acesso em: 12/12/2017. – Caixa alta no original.

Brasil e Paraguai: vizinhos, sócios e irmãos.

O Brasil e o Paraguai são unidos por fortes laços humanos e profundos interesses comuns. São mais de 300 mil brasileiros vivendo no Paraguai. Compartilhamos 1.300 km de fronteiras. Construímos, juntos, uma das maiores usinas hidroelétricas do mundo. O Brasil é o principal destino das exportações do Paraguai e um dos maiores investidores no país. Somos sócios fundadores do Mercosul. (...)

Nesta segunda (21), tenho a satisfação de receber em Brasília, em visita de Estado, o presidente do Paraguai, Horacio Cartes. Daremos continuidade a nosso diálogo pragmático. Trataremos de fortalecer nossa cooperação naqueles temas que dizem respeito mais diretamente ao bem-estar de nossos povos: qualidade de vida nas fronteiras, segurança pública, comércio e investimentos. (...)

E não é só na vertente econômica que o Brasil e o Paraguai, ao lado da Argentina e do Uruguai, estamos recobrando o espírito original do Mercosul. Democracia e direitos humanos também voltaram a definir a identidade de nosso bloco.

Ao suspender a Venezuela, ao amparo do Protocolo de Ushuaia, a mensagem é clara: não mais se admitem, em nossa região, rupturas da ordem democrática.

Democracia, prosperidade, segurança, integração. Essa é a agenda que une brasileiros e paraguaios; essa é a agenda que marca a visita do presidente Cartes ao Brasil.⁷

Por trás das declarações supracitadas há um tema transversal, que aqui foi reduzido de maneira proposital à palavra-chave *irmão*, presente em todos os trechos reproduzidos. O critério fraternal utilizado para fazer referência aos Estados e povos da vizinhança revela-se, nesse caso, como o único elo comum entre contextos, discursos e lideranças tão diferentes.

Por que os presidentes de países sul-americanos ou latino-americanos recorrem ao termo “irmão” com tanta frequência na hora de se relacionarem entre si? Essa fraternidade produz impactos nas relações interestatais? Existe uma identidade comum entre esses países? Por que a mesma lógica não se aplica, por exemplo, às nações extrarregionais? Com efeito, seria no mínimo excêntrico ver um dirigente latino-americano mencionar algo como “nossos irmãos russos” ou “nossos irmãos chineses” em algum depoimento oficial ou não.

Para responder a essas perguntas, esta tese sustenta-se na hipótese de que existem identidades entre Estados e que é possível reconhecer os elementos que fundamentam o sentimento de pertencimento a uma comunidade permeada por um destino comum. Trata-se, também, de verificar as principais características e o *modus operandi* dessa nova categoria identitária, que será chamada de *identidade supranacional*, justamente por operar em um nível de análise distinto de suas homólogas de natureza subnacional, nacional ou transnacional.

⁷ “Brasil e Paraguai: vizinhos, sócios e irmãos”. Folha de S. Paulo. 21/08/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/08/1911275-brasil-e-paraguai-vizinhos-socios-e-irmaos.shtml>>. Acesso em: 12/12/2017.

Sendo assim, o Capítulo 1 foi desenvolvido com o objetivo de explicar e definir todos os parâmetros teóricos e conceituais utilizados no desenvolvimento dessa variante identitária. A ideia é que o termo parta de uma interpretação *ipsis litteris* do adjetivo de dois gêneros (supra + nacional), de modo a revelar as particularidades intrínsecas a essas identidades que se encontram “acima das nações”.

Devido ao fato de serem dotadas de uma dinâmica própria, as identidades supranacionais demandam a estruturação de uma base teórica que é necessariamente tributária de diferentes correntes das Relações Internacionais, da História e de autores oriundos de áreas vizinhas. Sem perder de vista os pontos de diálogo entre as abordagens utilizadas, buscou-se formular uma combinação de proposições teórico-conceituais acomodadas em mapas mentais diferentes, mas que ao atuarem em conjunto são capazes de explicar a lógica de funcionamento dessas identidades.

Ao longo desta tese, portanto, busca-se provar que é possível existir identidades entre Estados. Sendo assim, toda formulação teórico-conceitual desenvolvida no Capítulo 1 será testada em três propostas identitárias distintas, sempre recorrendo à dinâmica da história das relações interamericanas e evitando as armadilhas e limitações da *histoire événementielle*⁸ de curta duração. É por essa razão que se recorrerá às contextualizações mais abrangentes, nas quais as identidades supranacionais operam como elemento transversal.

Um segundo objetivo é observar a transição dos paradigmas identitários nas Américas, especialmente a mudança da narrativa latino-americana para a sul-americana. Em cada uma das identidades estudadas, utiliza-se um tratado internacional que a acoberte e que sirva de referencial. Sendo assim, os três eixos documentais⁹ desta pesquisa são: o Tratado de Liga, União e Confederação Perpétua (1826), para compreender o pan-americanismo de Simón Bolívar; o Tratado de Montevideu (1960), para analisar os efeitos do latino-americanismo; e o Tratado Constitutivo da Unasul (2008), para verificar a emergência do sul-americanismo.

Posto isso, o Capítulo 2 realiza a primeira aplicação prática dos pressupostos desenvolvidos no Capítulo 1. Analisa-se o contexto político hispano-americano no período após as independências, destacando o papel voluntarista de Simón Bolívar e de seu país, a Grã-Colômbia, na tentativa de estruturar laços de amizade e cooperação entre as repúblicas que foram outrora colônias espanholas. Para tanto, recorre-se a uma combinação de fontes secundárias e fontes primárias – cartas, discursos e tratados –, de modo a avaliar a situação da

⁸ Trata-se da história factual criticada pela Escola dos Annales (BURKE, 1997).

⁹ Evidentemente, isso não significa abdicar do recurso a outros documentos que por ventura possam contribuir para embasar a tese.

identidade pan-americana quando da assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua.

Em seguida, o mesmo Capítulo volta-se para a vertente norte-americana do pan-americanismo, também conhecida como monroísmo. Do mesmo modo que o projeto de Bolívar permaneceu vivo no imaginário regional, contribuindo para a concepção da ideia de América Latina no futuro, o monroísmo produziu impactos na formação de outras identidades, especialmente a latino-americana. Entretanto, o desencontro entre a narrativa solidária do pan-americanismo propagado por Washington e as suas práticas de política externa para a região não resultaram em um sentimento de pertença. A alteridade em relação ao vizinho do Norte manifesta-se na produção intelectual dos países situados ao Sul do Rio Grande. Por conseguinte, a ideia de América Latina, que se consolida na virada do século XIX para o XX, não foi gerada apenas a partir de uma perspectiva autocentrada, na qual aspectos culturais e idiomáticos comuns mostravam-se fundamentais, mas também alicerçada nessa distinção significativa associada aos Estados Unidos.

O nascimento do conceito de América Latina é exatamente o tema central do Capítulo 3. Ao longo do texto, investigam-se suas origens mais remotas, incluindo a clássica disputa em torno da paternidade francesa ou autóctone do termo. Em seguida, é examinado o processo de formação dessa nova comunidade cultural, observando o quanto o papel da *intelligentsia* local foi, inicialmente, fundamental. Entre os pensadores analisados, encontram-se José Martí, Eduardo Prado, José Enrique Rodó, Manoel Bomfim, José Carlos Mariátegui e Victor Raúl Haya de la Torre.

Ainda que esses autores tivessem convicções diferentes e escrevessem a partir de países, posições ideológicas e referenciais teóricos distintos, havia um núcleo duro onde era possível encontrar os elementos basilares dessa identidade latino-americana, a saber: o reconhecimento de uma base histórico-cultural de matriz latina e a alteridade em relação aos Estados Unidos, que vinha acompanhada de denúncias aos abusos de poder praticados por aquele país. Esses dois componentes alimentavam uma nova e autêntica expressão identitária em estágio de maturação que, entretanto, ainda não havia alcançado a dimensão supranacional.

No Capítulo 4 verifica-se que é a partir da fundação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948, e do lançamento, no ano seguinte, do Manifesto Latino-Americano do economista argentino Raúl Prebisch, que a identidade sociocultural latino-americana ganha expressão institucional e começa a operar de acordo com uma lógica

supranacional. Conquanto aquelas nações se reconhecessem herdeiras da tradição latina nas Américas, foi o estruturalismo cepalino o responsável por fazer emergir um elemento novo: a ideia de que os países latino-americanos pertenciam à periferia do sistema internacional.

De acordo com os pensadores da Cepal, uma das bases do processo de desenvolvimento envolvia a articulação dos Estados latino-americanos, visando à integração de seus mercados. O destaque e centralidade dados às variáveis político-econômicas foram fundamentais para um novo entendimento do significado de América Latina na segunda metade do século XX. Da mesma forma que houve um giro teórico na doutrina socialista a partir das contribuições do pensamento econômico de Karl Marx, pode-se dizer, com alguma licença poética, que Raúl Prebisch inaugura o “latino-americanismo científico”.

Ademais, a Cepal e seus grupos de trabalho participaram da elaboração da primeira iniciativa de integração regional latino-americana, cujo resultado prático foi o Tratado de Montevideu, que deu vida à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Ainda que esta última não tenha logrado o êxito imaginado por seus entusiastas, a imagem de uma comunidade imaginada latino-americana vingou e ganhou força nos países da região. Salvo a exceção chilena, todas as cartas constitucionais de Estados latinos sul-americanos passaram a destinar um lugar especial à América Latina, seja como meta dos projetos de integração ou, ao menos, como espaço privilegiado composto por “países irmãos”, todos eles dignos de tratamento especial.

Em relação ao uso cotidiano, é inquestionável o sucesso alcançado pelo termo América Latina, que se perpetua com vigor até os dias atuais. Contudo, o objetivo do Capítulo 5 é investigar o nascimento de um novo paradigma identitário de natureza supranacional: o sul-americanismo. Verificou-se que este último emerge a partir de iniciativas mais tardias, no contexto das transições democráticas e com seu epicentro localizado no eixo Brasil-Argentina, o “coração” dos novos processos de integração.

Paralelamente, a identidade supranacional latino-americana começava a perder operacionalidade, embora continuasse funcional em termos culturais. Uma das razões era o contexto interamericano do início da década de 1990, quando o México decidiu ingressar na Área de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). Doravante, os governos brasileiros se esforçariam em reforçar a construção da América do Sul como espaço privilegiado das relações exteriores do país, bem como uma ideia de identidade supranacional que lhe fornecesse a sustentação simbólica necessária.

Quanto a isso, pode-se dizer que o marco fundador da região foi a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000. Idealizada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a iniciativa significou um verdadeiro ponto de inflexão, pois até aquele momento os encontros de chefes de Estado no continente convergiam para um perfil ora pan-americanista, ora latino-americanista. Embora a América do Sul seja uma expressão geográfica de longa data, aquela foi a primeira vez que o subcontinente foi pensado como um espaço de sentido dotado de uma rede de valores comuns, incluindo uma identidade supranacional, conforme explicitado no Comunicado de Brasília, documento gerado a partir da reunião.

Uma vez que o protagonismo brasileiro foi decisivo no processo de construção dessa nova identidade supranacional, nos Capítulos 5 e 6 houve a necessidade de realizar um deslocamento no nível de análise, conduzindo a uma maior concentração na dinâmica da política externa brasileira, de modo que se tornasse compreensível o papel do país como o agente propulsor do sul-americanismo.

Seguindo a mesma linha analítica, o Capítulo 6 parte do esgotamento eleitoral do PSDB e da vitória da coalizão de centro-esquerda encabeçada por Lula da Silva. Nesse momento, a América do Sul converte-se definitivamente em prioridade da diplomacia brasileira, fazendo com que o regionalismo sul-americano ganhasse fôlego extra, com a ampliação das redes de diálogos interestatais e com o surgimento de novas iniciativas para a região.

As mudanças conjunturais também ajudaram a impulsionar essa visão mais assertiva sobre o potencial estratégico do subcontinente, haja vista que ao longo dos oito anos da chamada era Lula houve uma mudança paradigmática que impactou as iniciativas de cooperação e de integração. Tratava-se da emergência do regionalismo pós-liberal, que assumia uma posição de destaque em detrimento do regionalismo aberto, predominante durante a década anterior.

É nessa atmosfera que a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foi engavetada. Em contrapartida, fundou-se a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que seria renomeada Unasul em abril de 2007, durante a Primeira Cúpula Energética Sul-Americana, realizada na Venezuela. Inserido no leque multidimensional de objetivos da Unasul, havia a meta de consolidar a identidade supranacional da região como um mecanismo dinâmico nas relações internacionais, ratificando uma decisão que já havia sido anunciada no Comunicado de Brasília e reafirmada na Declaração de Cusco, em 2004.

Ao revelar-se como um importante fórum de diálogo e de concertação política, mas também como local de cooperação entre Estados-membros que colocavam o espírito de corpo acima das preferências ideológicas, a Unasul atuou como um instrumento relevante nas relações entre os países sul-americanos. Em seu seio, foram solucionadas controvérsias e defendida a estabilidade regional sem a necessidade de recorrer a outros arranjos e canais de diálogo. Desse modo, a Unasul converteu-se em uma organização de referência, à qual está sobreposta uma identidade supranacional correspondente.

Pan-americano, latino-americano, sul-americano. Três identidades, três tratados e três séculos. Ao buscar explicar o conceito de identidade supranacional aplicados nos estudos de caso supramencionados, a presente tese valeu-se de uma metodologia eminentemente qualitativa, partindo da análise de fontes primárias¹⁰ e de revisão bibliográfica de obras consagradas, possibilitando o encaminhamento da pesquisa e a elucidação conceitual e prática da ideia-chave aqui defendida: a existência de identidades entre Estados.

¹⁰ Fontes consideradas de teor oficial – tratados, cartas e declarações de figuras da elite política – acabaram por ocupar um papel protagônico nesta pesquisa. Importa deixar claro que isso foi uma opção consciente e coerente com a centralidade que os Estados possuem nos processos de formação das identidades supranacionais.

1 O CONCEITO DE IDENTIDADE SUPRANACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES

O estudo científico das relações internacionais só pode ser baseado na matéria fornecida pela história.

– Jean-Baptiste Duroselle (1981)

Em virtude da posição central que esta pesquisa atribui ao conceito de identidade, e por conta de seu caráter polissêmico e de suas inúmeras possibilidades de implicações, torna-se indispensável examinar, primeiro, qual a definição a ser utilizada para se referir a este termo e suas particularidades em comparação com as identidades nacionais.

Em seguida, importa avaliar os respectivos referenciais teóricos vinculados ao tema, objetivando operacionalizar este trabalho e impedir possíveis equívocos derivados de problemas de nomenclatura.

Posto isso, os capítulos seguintes são elaborados de modo a estabelecer um duplo processo de análise de três identidades supranacionais¹¹ específicas presentes na história interamericana no período pós-colonial, a saber: o pan-americanismo bolivarista, o latino-americanismo e o sul-americanismo. De um lado, busca-se compreender o processo por trás da emergência de diferentes modelos identitários de caráter supranacional e, de outro, aplicar os fundamentos conceituais, teóricos e metodológicos elaborados neste capítulo.

1.1 O Que São Identidades Supranacionais?

A complexidade da matéria das identidades é um dado notável, especialmente quando se observam os debates que permeiam o ambiente acadêmico contemporâneo, onde correntes interpretativas entram em tensão constante ao tentarem resguardar suas elaboradas argumentações. Antes de qualquer coisa, uma rápida e basilar definição do significado de identidade faz-se necessária.

O Cambridge Dictionary apresenta o termo da seguinte forma: “quem uma pessoa é, ou as qualidades que tornam uma pessoa ou grupo diferente de outros”¹². O Dicionário de Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras (1972, p. 876) circula em torno da mesma ideia central:

¹¹ Importante alertar o leitor para o fato de que a ideia de identidade entre Estados aparece conceituada como identidade supranacional. Isso será explicado com maiores detalhes ao longo do texto.

¹² Todas as citações de língua inglesa, francesa e espanhola foram traduzidas pelo autor. A definição original está disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/identity>>. Acesso em: 02/02/2016.

[Identidade é] O que faz com que uma coisa seja da mesma natureza que outra; qualidade de idêntico; igualdade; semelhança; analogia; conjunto de caracteres próprios e exclusivos de uma pessoa (...).

Ainda que ambas as explicações sejam sucintas e apontem para uma concepção relativamente simples de identidade – e esta é a proposta de todos os dicionários –, nota-se um elemento que para todos os estudos sobre o tema é considerado fundamental: o compartilhamento de qualidades e características específicas que constituem um indivíduo ou grupo.

Visto que o objeto desta tese se encontra dentro do campo da História Política em diálogo estreito com as Relações Internacionais, torna-se válido combinar aspectos daquelas definições mais concisas com outras apresentadas por teóricos vinculados àquelas áreas. Alexander Wendt, por exemplo, argumenta que as identidades são “uma propriedade de atores intencionais que gera disposições motivacionais e comportamentais” (WENDT, 2014, p. 272). Celso Lafer, por sua vez, afirma que identidade significa compartilhar um sentimento de pertencimento a uma mesma comunidade, resultando daí a “ideia de um bem e interesse comum que leva pessoas a afirmarem uma identidade por semelhança, lastreada numa visão compartilhada deste bem ou interesse comum” (LAFER, 2004, p. 15).

No tocante às divergências de natureza teórica que envolvem as identidades, podem-se identificar dois grandes polos, um deles agrupando as concepções modernas e outro abarcando aquelas definidas como críticas ou pós-modernas, segundo Stuart Hall (HALL, 2006, p. 10).

Na divisão tripartite apresentada por Hall, as possibilidades para a constituição de uma identidade cultural¹³ são resumidas nos seguintes grupos: o iluminista, o sociológico e o pós-moderno – as interpretações iluminista e sociológica estão inseridas na concepção moderna. O primeiro, de caráter individualista, baseia-se nas características inatas do sujeito, na sua unicidade, desconsiderando as influências de seu mundo exterior.

A concepção sociológica, por outro lado, reinsere o indivíduo autocentrado no ambiente social, resgatando a importância do contexto sócio-histórico e estabelece um movimento dialogal com os outros e o mundo cultural exterior, cujo resultado acarreta a estruturação de uma identidade que preenche simultaneamente a dimensão interior – esfera

¹³ Por identidade cultural entende-se: “aspectos de nossas identidades que surgem de nosso ‘pertencimento’ a culturas étnicas, raciais, linguísticas, religiosas e, acima de tudo, nacionais.” (HALL, 2006, p. 8). Ainda assim, é fundamental deixar claro ao leitor que esta tese versa sobre identidades supranacionais. A referência às identidades culturais é meramente para lançar mão da excelente análise realizada por Stuart Hall.

pessoal – e exterior – esfera pública. O sujeito é costurado à estrutura, gerando uma identidade estável e unificada.

Na interpretação pós-moderna, as unidades individuais são distinguidas pela coexistência de inúmeras identidades não permanentes, não fixas e por vezes contraditórias. Não há, segundo os teóricos desta corrente, identidades plenamente unificadas, completas, seguras e coerentes. Esse fenômeno é associado às consequências provocadas pelo contexto de aceleração da globalização e da onda de transformação econômico-cultural que atinge todos os cantos do planeta e solapa as formas tradicionais de ordem social (HALL, 2006, pp. 10-18).

Com efeito, entender as identidades como atributos plurais é a maior contribuição que a explicação pós-moderna pode fornecer, ainda que não se compactue completamente com todos os seus enunciados. De modo a evitar desgastes desnecessários, uma vez que as abordagens pós-modernas embutem questões que não se cruzam diretamente com aquelas que essa pesquisa se propõe a resolver, ressalta-se que a referência a essa corrente teórica busca apenas evidenciar o fato de que as identidades não são excludentes nem herméticas, tampouco essencialistas.

Assim, a ideia de Hall, segundo a qual o atual descentramento do indivíduo enterra as crenças iluministas traçadas sobre concepções fechadas de racionalidade e completude, ao passo que exalta o dúbio e abre possibilidades de identidades simultâneas, coincide em alguns aspectos com a abordagem de Robert Frank, para quem “As identidades coletivas são plurais, e esta pluralidade identitária atravessa os grupos e os indivíduos.” (FRANK, 2012, p. 366). Mas também toca na análise de Thomas Risse, que levanta um interessante debate sobre as identidades na União Europeia (UE), utilizando um modelo analítico chamado “bolo-mármore”¹⁴ (*marble cake*).

De acordo com este arquétipo, as identidades coletivas não funcionam sob a lógica excludente de um jogo de soma zero (RISSE, 2000, p. 5). O fato de um determinado indivíduo ser brasileiro e, por conseguinte, cidadão pertencente a um Estado-nação, não inviabiliza outras identificações para além do âmbito nacional, como, por exemplo, ser gaúcho – subnacional – e latino-americano – supranacional.

¹⁴ A alegoria ao “bolo-mármore” deve-se à aparência mesclada dessa sobremesa. Ao observar uma fatia do bolo mármore, nota-se o seu aspecto intrincado numa mistura de cores que não permite apontar um “centro” definido. Apesar da despreocupação do autor em desenvolver uma metáfora mais elegante e ilustrativa, manter-se-ão os conceitos originais desenvolvidos por Risse (*marble cake* e *layer cake*) com tradução literal para o português.

Entretanto, a posição crítica de Risse atinge igualmente as concepções ordenadas em círculos concêntricos, como o esquemático modelo denominado “bolo de camadas” (*layer cake*), segundo o qual as identidades são múltiplas ainda que estruturadas sobre ordenamentos hierárquicos fixos (RISSE, 2000, p. 5). Segundo a lógica desse modelo, um paulistano sentir-se-ia mais identificado com seus pares do que com seus compatriotas de outras cidades, muito embora se percebesse brasileiro em uma hipotética viagem para Buenos Aires. Ainda assim, se enxergaria latino-americano caso viajasse para Nova York e, levando essa ilustração à exaustão, o mesmo sujeito poderia se reconhecer como ocidental se tal viagem tivesse Pequim como destino.

De maneira distinta, as afirmações presentes no modelo “bolo-mármore” apresentam as identidades como atributos passíveis de coexistência e necessariamente capazes de exercer influências recíprocas. As variações qualitativa e quantitativa das identidades ocorrem de acordo com contextos específicos dos quais dependem diretamente. Dessa forma, o ponto de convergência do “bolo-mármore” com a concepção do “bolo de camadas” está na confirmação do caráter cumulativo das identidades, ao passo que a divergência ocorre no que tange às classificações hierárquicas.

O problema é que, até este ponto, as propostas apresentadas preocupam-se em elaborar perspectivas teóricas direcionadas para a compreensão das identidades no âmbito do indivíduo, decorrente de sua interação com a sociedade e com a rede cultural que o cerca. Embora não se pretenda ignorar a relevância de tais vieses, este trabalho visa a incorporar uma nova dimensão ao tema das identidades: a identidade supranacional, entendida como expressão identitária que se encontra em um nível acima de sua correspondente nacional. Em suma, identidades entre Estados.

A fim de evitar equívocos com as definições originadas do campo das Relações Internacionais¹⁵, que normalmente reservam à palavra supranacional a ideia de um poder ou organização superior aos governos de cada país (NYE, 2009, p. 316), é aconselhável deixar encaminhada uma sucinta definição operacional: nesta tese, o sentido do termo identidade supranacional corresponde, *ipsis litteris*, ao significado deste adjetivo de dois gêneros (supra + nacional), ou seja: acima das nações. Sem projetar necessariamente uma hierarquia de força ou relevância sobre as demais identidades existentes.

¹⁵ Seguindo a proposta de Alexander Wendt, “Relações Internacionais” com letras maiúsculas farão referência ao campo acadêmico, enquanto o uso de minúsculas indicarão os fenômenos das relações internacionais propriamente ditas. A mesma lógica será aplicada no uso da palavra “História”.

Obedecendo ao mesmo sentido semântico, existem identidades subnacionais, tais como aquelas de localidade, de agrupamento étnico, de associação partidária, dentre outras. Também é possível reconhecer identidades transnacionais, isto é, que atravessam as nações, a exemplo daquelas de classe, de religião e de posicionamento político-ideológico¹⁶.

É fundamental que essas distinções estejam bem claras, especialmente porque as identidades tratadas ao longo dessa tese possuem significados distintos, embora façam referência a uma mesma palavra. A identidade latino-americana, por exemplo, pode se referir a uma perspectiva transnacional – indivíduos que se sentem latino-americanos; partidos que traçam objetivos políticos regionais comuns – ou supranacional – Estados que se consideram pertencentes a um mesmo grupo. Gérard Bossuat trabalha com uma perspectiva semelhante ao apresentar a identidade europeia fracionada em identidade política – de origem político-institucional, estabelecida entre os Estados por meio do processo de integração formal – e identidade comunitária – de caráter societal, concentrada nos indivíduos e grupos, cuja finalidade é inspirar um patriotismo europeu (BOSSUAT, 2012, pp. 680-681).

A princípio, falar em identidades entre Estados – i.e., identidades supranacionais – pode soar incoerente, haja vista que as concepções clássicas do conceito de identidade são regularmente destinadas para a compreensão de um fenômeno que se manifesta entre homens e grupos. Todavia, abordar a questão das identidades entre Estados significa lançar mão de um recurso abstrato muito semelhante àquele embutido em frases como “a Alemanha invadiu a Polônia”. A Alemanha não possui vontade própria nem tampouco pernas para investir contra outro país, mas qualquer pessoa que porventura venha a ler essa frase consegue compreender o cerne da mensagem.

Estados são pessoas jurídicas, portanto, entes abstratos. Contudo, são constantemente antropomorfizados. Particularmente, não parece coerente estudar relações internacionais em outros termos, haja vista que “relações entre brasileiros e argentinos” não significa a mesma coisa que “relações entre o Brasil e a Argentina”. Thomas Hobbes foi, muito provavelmente, o primeiro a formalizar a “humanização” do Estado através da metáfora do “homem artificial”¹⁷ (HOBBS, 1651/2009, p. 17). Segundo Edward Hallett Carr, que aprimora a ideia de Hobbes em seu clássico “Vinte Anos de Crise”, a continuidade das instituições é um elemento indispensável na ficção pessoa-grupo, fato este que torna estéril a crítica à

¹⁶ A Internacional Socialista ou a Internacional Democrata Centrista, por exemplo.

¹⁷ Neste sentido, é interessante observar a capa da primeira edição do livro “Leviatã” (1651), onde é possível identificar um monarca gigante formado a partir de inúmeros homens, numa linguagem visual que explica a natureza humanizada do Estado.

personificação do Estado, pois seus autores não se furtam de aplicar a mesma categoria de pensamento em outros objetos sociais – sejam eles uma comunidade, um partido político, uma universidade, uma empresa, ou mesmo um clube de futebol (CARR, 1939/2009, p. 193).

Alexander Wendt é outro teórico que reconhece os Estados como agentes “(...) aos quais podemos atribuir qualidades antropomórficas, como **identidades**, interesses e intencionalidade.” (WENDT, 2014, p. 61 – Ênfase minha). Uma vez que a teoria social foi elaborada para explicar o comportamento de indivíduos – e não de países –, torna-se necessário que a premissa do Estado antropomorfizado seja aplicada como condição para a adaptação das ferramentas analíticas na observação de fenômenos próprios das relações internacionais.

Justamente por não se propor a ser um fato, a hipótese do Estado antropomorfizado não é nem verdadeira nem falsa, mas um recurso funcional e fundamental para compreender as relações internacionais, permitindo inclusive sua aplicabilidade às identidades supranacionais. De forma complementar, utiliza-se aqui a clássica definição de Estado realizada por Max Weber: entidades territorialmente definidas, dotadas de soberania e detentoras do monopólio da regulação da violência legítima (WEBER, 1919/2011, p. 56).

É proveitoso lembrar que os objetos do Direito Internacional são Estados, “pessoas internacionais”, tal como denominado por Martin Wight (WIGHT, 1985, p. 87). Embora as ações no plano externo derivem da tomada de decisões de grupos muito limitados de homens, estes agem em nome dos Estados, e não em seus próprios nomes. Esses agentes são condicionados em suas escolhas tanto pelos constrangimentos que seus cargos impõem como pela influência de especialistas e intelectuais¹⁸.

1.2 Identidades Nacionais e Identidades Supranacionais

Após a Paz de Vestfália (1648), o sistema internacional europeu era composto por cerca de duzentos membros (WIGHT, 1985, p. 86). Apesar da incorporação de outras regiões ao mesmo sistema de Estados, a tendência dos dois séculos seguintes foi de retração no número de unidades soberanas, fosse mediante a anexação territorial ou através de operações mais complexas de integração política. Atualmente, os processos classificados de tentativas

¹⁸ Este é um dos motivos pelo qual as fontes consultadas nesta pesquisa muitas vezes vão além da documentação oficial, incorporando a dimensão analítica da *intelligentsia* e da opinião pública.

voluntárias de agrupamento regional¹⁹ são de difícil concretização, uma vez que o sistema internacional tem apresentando, desde a primeira Conferência de Haia (1899), uma propensão muito mais centrífuga do que centrípeta. Em outras palavras, houve uma inversão na lógica vigente desde meados do século XVII, uma vez que agora os impulsos à secessão e à busca de independência política tornaram-se preponderantes.

A despeito da existência de múltiplas categorias de identidade – de classe, de gênero, de etnia, de posição política, dentre outras –, as vertentes nacionais estão enraizadas de tal maneira e possuem um grau tão elevado de legitimação emocional, que até mesmo as propostas de fusão entre países culturalmente e linguisticamente semelhantes seriam, hodiernamente, consideradas excêntricas, como, por exemplo, a fundação de um Estado Platino constituído por Argentina, Uruguai e Paraguai²⁰. É igualmente interessante perceber como a mesma lógica se aplica aos casos de nações que já foram unidas em um passado relativamente recente, como a Colômbia e o Panamá. Para além de outras variáveis, a consciência nacional e regional das unidades políticas dificulta o agrupamento – embora não o impossibilite completamente.

No mesmo sentido, é possível atestar o malogro de casos concretos de tentativas de unificação ocorridos no século XX. Sob os auspícios das ideias pan-arabistas, Gamal Abdel Nasser malogrou em seu intento de criar a República Árabe Unida a partir da união entre Egito e Síria. Igualmente, Muamar Kadafi não conseguiu levar adiante sua iniciativa de formação de uma unidade política que abrangesse a Líbia, o Egito, a Tunísia e o Chade. Outras propostas semelhantes, tal como a junção entre o Senegal e o Mali ou a união entre Gana e Guiné, tiveram o mesmo destino (DUROSELLE, 2000, pp. 78, 431). Cabe aqui uma observação adicional: embora se tratassem de Estados que à época se encontravam em situação de recém-independência e ainda possuíam uma maior margem de manobra para construir suas identidades nacionais, todos fracassaram em seus intentos de integração política. Evidentemente, desconsideram-se aqui as uniões derivadas da conquista territorial ou da imposição militar, haja vista que a análise está direcionada para lidar com ações voluntárias de natureza eminentemente diplomática.

¹⁹ Segundo Duroselle, o agrupamento regional culminaria na constituição de um Estado maior mediante o enfraquecimento das demais unidades. O resultado seria semelhante ao obtido pelo processo de Unificação Italiana ocorrido entre 1859 e 1870, embora o meio para atingir o objetivo da formação de uma nova entidade soberana deva ser necessariamente acordos voluntários entre as partes (DUROSELLE, 2000, p. 92).

²⁰ Contudo, essa ideia chegou a ser proposta pelo diplomata argentino Lucio Moreno Quintana, na década de 1940.

Por outro lado, nem mesmo a União Europeia, a mais avançada proposta de integração regional existente, conseguiu realizar a meta da união política. É verdade que os Estados-membros da UE abriram mão de uma parte relevante da soberania nacional, transferindo-a para instâncias supranacionais – mormente na dimensão macroeconômica. Mas, até o presente, a comunidade jamais conseguiu ultrapassar aquilo que Karl Deutsch chama de “limiar crítico”, isto é, o ponto a partir do qual as oscilações das atividades integradoras não mais conseguem afetar a amalgamação comunitária (DEUTSCH, 1968/1978, p. 257).

Com efeito, a UE não conseguiu arrefecer as identidades nacionais. Há dois fenômenos que evidenciam esse fato: primeiro, o crescimento de movimentos separatistas que reforçam lealdades locais e desejam independência política²¹; segundo, a ascensão de políticos e de partidos nacionalistas e eurocéticos avessos à UE²², muitos dos quais conseguem, paradoxalmente, eleger representantes para o Parlamento Europeu²³. Essas agremiações têm se expandido de forma significativa nos últimos anos, angariando cada vez maior apoio popular. A aprovação do referendo que pedia a saída do Reino Unido da UE, em junho de 2016, foi a primeira grande vitória popular dos grupos nacionalistas emergentes.

A proposta idealizada por Jean Monnet, de um superestado sob uma arquitetura federal, de onde emergiria uma identidade nacional europeia, está bem distante da realidade. É improvável que o mosaico multicultural, multiétnico, multilinguístico e multinacional representado pela Europa gere essa unidade na pluralidade, cujo liame seria a constituição de um interesse nacional europeu.

Em termos práticos, isso pode ser verificado ao observar a posição dos Estados em órgãos multilaterais. Um dos casos mais emblemáticos deu-se em 2003, quando o tema da “guerra preventiva” ao Iraque dividiu a Europa no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas²⁴. Esse exemplo mostra que superar a prevalência de decisões individuais baseadas no interesse nacional é um dos grandes desafios do bloco, o que até o presente

²¹ Dentre os muitos casos de “subnacionalismo”, destacam-se: Catalunha, Escócia, País Basco, Flandres, Córsega e Vêneto. Sobre o subnacionalismo, Benedict Anderson explica que “(...) muitas ‘nações antigas’, tidas como plenamente consolidadas, veem-se desafiadas por ‘subnacionalismos’ em seu próprio território – nacionalismos estes, claro, que sonham com algum futuro feliz, livres dessa condição de ‘sub’.” (ANDERSON, 2011, p. 28).

²² Os casos mais relevantes são: a Frente Nacional (França), o Partido de Independência do Reino Unido, o Alternativa para a Alemanha, o Movimento 5 Estrelas (Itália), O Partido para a Liberdade (Holanda) e o Partido da Liberdade da Áustria.

²³ Juntos, os grupos parlamentares Europa das Nações e da Liberdade e Europa da Liberdade e da Democracia Direta possuem 81 dos 750 assentos. Dados retirados do *site* do Parlamento Europeu, disponível em: <www.europarl.europa.eu>. Acesso em: 03/01/2018.

²⁴ Na ocasião, dois membros permanentes adotaram posições opostas. O Reino Unido votou pelo apoio aos Estados Unidos, enquanto a França questionou a real capacidade ofensiva do Iraque, optando pelo veto – que não foi respeitado, diga-se de passagem.

momento inviabiliza a consolidação de uma política externa e de segurança comum (PECEQUILO, 2014, pp. 59-63).

Todavia, seria equivocado ignorar *in totum* a existência de interesses europeus comuns e, principalmente, a vigência de uma identidade supranacional europeia que coexiste com as variantes nacionais.

Supondo que alguma identidade supranacional se desenvolvesse a ponto de conseguir alavancar o mais alto nível de integração regional, gerando uma nova unidade política num ente federativo, tornar-se-ia necessário adicionar elementos nacionais a essa identidade, que deixaria de ser supranacional, haja vista que se tornaria, a partir de então, uma identidade nacional – legitimando o novo Estado. O exemplo do processo de unificação alemã é interessante, uma vez que se inicia com uma arquitetura identitária supranacional²⁵ alavancada pela Prússia – o Estado-vetor – e impulsiona a união aduaneira na forma do *Zollverein* (1834). Durante a década de 1860, o discurso identitário visa a fornecer a legitimação necessária para realizar a unificação territorial, cujos resultados decorrem da Guerra dos Dois Ducados (1864), da Guerra Austro-Prussiana (1866) e, por último, da Guerra Franco-Prussiana (1870-1871) (HOBSBAWM, 2015B, pp. 118-119). O desfecho exitoso da absorção das demais entidades soberanas nesse novo Estado demandou, a partir de então, a estruturação não mais de uma identidade supranacional, mas de uma identidade nacional. Dessa forma, ao concretizar a união política, ocorre uma transição identitária: a ideia de Alemanha deixa de ser uma identidade supranacional para converter-se em uma identidade nacional.

Chega-se, assim, a um dos pontos centrais desta tese: as identidades supranacionais são dotadas de características próprias e de uma lógica de funcionamento *sui generis*, distinguindo-se substancialmente de suas correspondentes nacionais.

Contudo, após uma longa fase de simplificação do mapa político mundial – que ocorria tanto na prática²⁶ como nos sonhos idealizados de alguns agentes políticos²⁷ – e de rivalidade dos grandes nacionalismos imperialistas do século XIX que resultavam na união de expressivos corpos políticos²⁸, hoje, o fenômeno nacional corre no sentido oposto. O

²⁵ A ideia de Alemanha não existia sob a forma de Estado nacional.

²⁶ Em 1815, o número de Estados está bastante reduzido quando se compara com o período imediatamente anterior à Revolução Francesa (1789). Apenas na Confederação Germânica, há um decréscimo de 360 para 39 (RÉMOND, 1997, p. 20). No final do século XIX, a sociedade internacional reunia menos de 50 membros (WIGHT, 1985, p. 86).

²⁷ Em 1857, Giuseppe Mazzini propôs um “mapa ideal” da Europa, dividindo-a em onze nações (HOBSBAWM, 2015B, p. 143).

²⁸ Como nos casos da Itália (1870) e da Alemanha (1871).

afloramento de sentimentos e lealdades subnacionais, regionais ou religiosas insuflam anseios separatistas, rapidamente seguidos por invenções de inimigos hereditários e de mitos fundadores. Ou seja, a criação dos Estados continua inserida naquilo que Dalmo de Abreu Dallari define como formação derivada – i.e., surgimento a partir de Estados preexistentes (DALLARI, 1998, p. 56) –, mas muda sua natureza, passando de uma tendência centrípeta para uma inclinação centrífuga. São os casos das antigas repúblicas soviéticas, dos Estados derivados da Iugoslávia, da separação entre a República Tcheca e a Eslováquia, do Timor-Leste e do Sudão do Sul, apenas para listar os mais recentes. Na Europa, a Catalunha e a Escócia são duas “subnacionalidades”²⁹ que expressam regularmente seu desejo de conquistar a independência política.

Jean-Marie Guéhenno advertia, em ensaio publicado em 1999, que o modelo clássico do Estado-nação tenderia a desaparecer em face dos imperativos do novo capitalismo global, cuja ação se manifestaria em três campos: (I) econômico – a competição mundial engendraria a redução de impostos e o deslocamento dos ricos e dos intelectuais, também impactando o gerenciamento dos recursos do Estado e sua capacidade para solucionar problemas diversos, propiciando o encolhimento dos serviços públicos em face da necessidade de privatizações e da busca por soluções locais. (II) Identitário – a impotência e o empobrecimento relativo do Estado agiriam como forças desagregadoras, enfraquecendo as redes de solidariedade outrora amplas e integradoras; doravante, o Estado estaria menos apto do que antigamente para criar elos consistentes entre grupos, indivíduos e regiões, conciliando seus interesses divergentes. (III) Político – a maximização do poder das grandes corporações, intermediada pelos seus lobistas, indicaria a captura da política pela economia; paralelamente, a redução do poder estatal em face da nova conjuntura resultaria no esmaecimento das diferenças entre os grandes partidos; por fim, a “democracia midiaticizada” tornar-se-ia superficial, haja vista que os debates estariam cada vez mais reduzidos a *slogans* e técnicas de *marketing*, sem apresentar diferenças substanciais de agenda (GUÉHENNO, 1999, pp. 18-28, 39).

Embora sua análise tenha sido precipitada, pois menosprezou o poder de persistência do Estado-nação, Guéhenno acerta ao constatar que a sua sobrevivência dependeria cada vez mais da criação de associações com uma vertente étnica, religiosa ou local. Andrew Heywood apresenta uma perspectiva semelhante, ao classificar essa tendência a partir do conceito de nacionalismo centrífugo, traduzido na substituição do nacionalismo tradicional por modalidades particularistas, de corte étnico, religioso e/ou regional (HEYWOOD, 2010, p.

²⁹ Importante frisar que o “sub” não é pejorativo.

176-177). No mesmo sentido, Pierre Rosanvallon explica que a lógica aglutinadora do Estado-nação transitou da concepção de universos reduzidos – isto é, de organizar-se em grandes unidades – para a de particularidades ampliadas – demandar independência mediante alguns critérios que sirvam de base para afirmar sua distinção em relação à união (ROSANVALLON, 2010, pp. 95-96). Robert Frank fala da ascensão de uma pulsão de etnicidade que se coloca contra os princípios do universalismo herdados do iluminismo³⁰ (FRANK, 2012, p. 367). Karl Deutsch destaca a propensão para a multiplicação de Estados explicando que o desejo de pertencer a um povo³¹ conduz, em última instância, “ao desejo de criar um Estado ‘nacional’ novo e apropriado” àquele grupo (DEUTSCH, 1968/1978, p. 96). Para tornar ainda mais eclética a lista de autores que abordam o mesmo tema – ainda que a partir de perspectiva distintas –, seria interessante destacar o argumento de John Naisbitt e sua previsão de que o avanço da globalização tende a despertar uma espécie de sentimento neotribal³² e a evidenciar a eficiência dos pequenos países, encorajando a pulverização de unidades estatais³³ (NAISBITT, 1994, p. 40).

A despeito de alguns problemas, cada uma dessas visões levanta questões válidas, especialmente quando se observa a atual circunstância marcada pela perda de substância das concepções mais totalizantes de comunidade em face de um cenário de relativo decréscimo da macropolítica e da capacidade dos Estados para endossar redes amplas de solidariedade social. A fragilização interna dos Estados-nação provoca, concomitantemente, o enfraquecimento do “contrato social” e a restrição das identidades coletivas.

Uma das raras exceções a essa tendência recente de fragmentação é a reunificação da Alemanha (1990), passível de ser compreendida por conta da pré-existência de um sentimento nacional forte e de seu fracionamento territorial ter sido realizado – conforme definição de Dalmo de Abreu Dallari – de forma atípica (DALLARI, 1998, p. 58), ou seja: a partir de decisões tomadas pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial.

O nacionalismo pode ter mudado de estilo, direcionando parte de seu apelo emocional para características mais estreitas em termos culturais e territoriais. Mas, como afirma

³⁰ “Esta pulsão de etnicidade contra o universalismo, essa vontade identitarista que exclui a noção de pluralidade das identidades, essa atomização ou balcanização identitária são, certamente, uma das formas extremas de rejeitar a cultura mundializada” (FRANK, 2012, p. 367).

³¹ O conceito de povo é apresentado da seguinte forma: “membros [que] tenham uma comunidade de significados compartilhados, nas suas comunicações, de forma a compreenderem-se uns aos outros eficazmente num amplo espectro de diversos tópicos. (...) uma cultura comum, que fornece os significados comuns, é decisiva. Tais significados comuns são baseados em memórias comuns ou interligadas” (DEUTSCH, 1968/1978, p. 94).

³² O novo tribalismo deriva de uma maior conscientização das características identitárias locais e da percepção de que cada uma dessas coletividades pode reivindicar autogoverno.

³³ De forma exagerada, Naisbitt prevê a formação de mais de mil Estados até o fim do século XXI.

Benedict Anderson, a condição nacional (*nation-ness*) permanece como “o valor de maior legitimidade universal na vida política dos nossos tempos” (ANDERSON, 2011, p. 28), com sua lógica de funcionamento persistindo como uma força evidente na realidade social, uma vez que as pessoas continuam apegadas ao modelo nacional-estatal como forma de organização política. No que tange especificamente aos Estados, Karl Deutsch aventa que eles continuariam ocupando o posto de principais centros de poder, uma vez que permaneceriam sendo “os instrumentos mais avançados com que conta o homem para atingir seus objetivos.” (DEUTSCH, 1968/1978, p. 57).

No que concerne às colônias afro-asiáticas, o vínculo entre a afirmação nacional e a independência era praticamente simbiótico. Os movimentos anticolonialistas africanos reivindicavam a libertação do jugo europeu recorrendo à retórica nacionalista, eficiente instrumento de coesão social que, paradoxalmente, herdaram de suas próprias metrópoles. No caso daquelas sociedades desprovidas de um Estado centralizado antes da chegada do europeu, é instrutivo que a condição nacional tenha sido construída em detrimento do mosaico de identidades tribais que há muito regia a lógica das relações políticas daqueles povos, tornando viável a emancipação³⁴.

Resguardadas suas diferenças, pode-se constatar situação análoga durante o processo de dissolução do bloco soviético. O nacionalismo emergiu triunfante tanto nos países satélites que já não suportavam décadas de sujeição política ante Moscou – casos da Hungria, da Tchecoslováquia, da Polônia, da Alemanha Oriental e da Romênia –, como nas antigas repúblicas soviéticas³⁵ (DUROSELLE, 2000, pp. 424-425). Antes da dissolução da União Soviética, Benedict Anderson havia profetizado: “É muito provável que, no começo do novo milênio, não reste muita coisa da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas exceto... repúblicas.” (ANDERSON, 2011, p. 19).

Em face de um presente desfavorável, muitas nações lutam pelo reconhecimento de identidades étnicas e nacionais evocando narrativas históricas que envolvem um “passado perdido”. Sobre esse tema, é primorosa a sentença de Eric Hobsbawm:

Ora, a história é a matéria-prima para as ideologias nacionalistas ou étnicas ou fundamentalistas, tal como as papoulas são a matéria-prima para o vício da heroína. O passado é um elemento essencial, talvez ‘O’ elemento essencial nessas ideologias. Se não há nenhum passado satisfatório, sempre é possível inventá-lo. (...) O passado

³⁴ O que não quer dizer que as identidades tribais tenham desaparecido.

³⁵ A insatisfação com imperialismo soviético pode ser percebida em inúmeras produções artísticas de países do Leste Europeu. Apenas para citar um exemplo, Milan Kundera, no clássico “A Insustentável Leveza do Ser”, utiliza o contexto de ocupação da Tchecoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia como o pano de fundo de seu romance, que também pode ser interpretado como um manifesto antissoviético (KUNDERA, 1984/2008).

legítima. O passado fornece um pano de fundo mais glorioso a um presente que não tem muito o que comemorar. (HOBSBAWM, 2013, p. 19).

Mesmo que parte da atual expansão do número de Estados esteja associada ao processo de descolonização da África e da Ásia, as cifras são suficientemente eloquentes quando se atenta para a tendência de multiplicação de entidades soberanas. Tomando por base o número de Estados-membros da ONU em quatro períodos, a Tabela 1 ilustra a dimensão desse salto quantitativo.

Tabela 1 - Evolução do número de Estados-membros da ONU

Ano	1945	1975	1995	2012
Estados-membros	51	145	185	193

Fonte: elaborado a partir de dados extraídos do *site* da ONU³⁶

Munidas de seus recursos simbólicos e capacidade ímpar de criar laços imaginários entre indivíduos, as identidades nacionais revelaram-se mais resilientes do que previam os marxistas. Estes prezavam pelo princípio cosmopolita da identidade de classes, sintetizada em tom panfletário na última frase do Manifesto Comunista: “Proletários de todos os países, unidos!” (MARX; ENGELS, 1848/2000, p. 82). Para decepção de seus correligionários, os movimentos revolucionários, que deveriam prezar pelo internacionalismo proletário, converteram-se rapidamente em variantes nacionais, tanto na forma, como no conteúdo.

De acordo com Anderson, o nacionalismo é uma “*anomalía* incômoda” para a teoria marxista (ANDERSON, 2011, p. 29 – Ênfase no original). Para além do próprio nacionalismo soviético, o predomínio do interesse nacional já havia se confirmado durante a Primeira Guerra Mundial, momento em que muitos militantes comunistas europeus pegaram em armas para defender seus próprios países, mesmo sabendo que este ato significava tirar a vida de proletários estrangeiros, colocando em xeque o princípio universalista do marxismo³⁷.

No que concerne às relações entre Estados autodenominados comunistas, há ocorrências semelhantes. Basta observar as guerras travadas entre a China e o Vietnã (1979), entre o Vietnã e o Camboja (1977-1991) e o conflito sino-soviético (década de 1960) para perceber que, idiossincrasias à parte, o internacionalismo proletário foi tão mal sucedido

³⁶ Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em: 21/05/2015.

³⁷ A essa “vontade de deixar de lado as divergências políticas para se dedicar a defender o país” – trunfo da identidade nacional – utiliza-se o termo “união sagrada” (DUROSELLE, 2000, p. 339).

quanto a concepção de Cristandade cunhada pela Igreja medieval na sua tentativa universalista de dirimir os conflitos endêmicos entre a nobreza europeia e submetê-las a uma única autoridade (FRANCO JÚNIOR., 2001).

1.3 Alguns Efeitos das Identidades Supranacionais

De um lado, as identidades supranacionais devem ser analisadas na qualidade de instrumentos agregadores e de imperativos simbólicos que atuam sobre os Estados e, por conseguinte, sobre os formuladores da política externa. Desde 1964, Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, fundadores da Escola Francesa de História das Relações Internacionais³⁸, sugeriram que as interpretações acerca das ações dos homens de Estado deveriam levar em conta não apenas as forças materiais, mas igualmente aspectos mentais – “forças espirituais”, psicologia coletiva e opinião pública.

Portanto, as identidades supranacionais podem muito bem ser compreendidas como variáveis que concorrem para modificar as opções disponíveis aos atores em jogo, fazendo-os crer, por intermédio da internalização do paradigma identitário em questão, que alguns países possuem características capazes de levá-los a pertencer a uma comunidade permeada por um destino comum ou, pelo menos, por uma visão de mundo compartilhada. Alexander Wendt também trabalha com a perspectiva de que os Estados que incorporam identidades coletivas modificam os cálculos que regem sua rede de interesses ao incluir os outros e a pensar “em nós”³⁹. Isso não significa adotar uma perspectiva ingênua sobre a postura dos Estados nas relações internacionais, mas reconhecer que o autointeresse “não significa se recusar a cooperar ou ajudar os *Outros*” (WENDT, 2014, p. 290).

Quando essa referida internalização ocorre, a identidade passa a adquirir algumas das características de uma cultura política. Esta última, conforme argumenta Serge Bernstein, possui a capacidade de criar perspectivas institucionais que atravessam seus membros, fomentar a elaboração de um discurso codificado, estabelecer o recurso a uma gama de

³⁸ Ainda que a existência de uma Escola Francesa de História das Relações Internacionais seja alvo de debate, concorda-se com a perspectiva de Robert Frank, segundo o qual “Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle não gostavam de falar de uma Escola Francesa de História das Relações Internacionais, talvez por modéstia, mas sem dúvida porque eles sabiam o quanto deviam aos historiadores italianos, alemães e anglo-saxões. (...) Contudo, ela existe, reunindo uma variedade de sensibilidades.” (FRANK, 2012, p. 5)

³⁹ “(...) se os Estados seriam alguma vez capazes de transcender essas pressões e expandir os limites do *Self* para incluir os *Others*. Isso eles podem fazer inicialmente por razões autointeressadas, mas, se ao longo do tempo a identificação se torna internalizada, de tal forma que um grupo de Estados aprende a pensar a si mesmo como um “Nós”, então os seus membros deixarão de ser autointeressados uns com os outros em relação às questões que definem o grupo.” (WENDT, 2014, p. 291).

significantes – símbolos e palavras-chave – e fornecer uma leitura compartilhada sobre o passado, o presente e o futuro – o que é fundamental na construção das identidades. Entretanto, é importante atentar para o fato de a cultura política poder levar muito tempo até se manifestar em resultados político-normativos concretos (BERSTEIN, 1998, pp. 350-351, 355). Um bom exemplo é a identidade latino-americana, cuja existência na forma de discurso ou de realização imaginária – ainda que restrita ao meio intelectual – demorou a apresentar correspondentes práticos em termos de integração regional ou mesmo de cooperação entre aqueles Estados dotados de laços identitários comuns.

Quando pensamos as identidades supranacionais como fenômenos associados às culturas políticas, fica mais fácil reconhecer a relevância do leque simbólico atrelado a ela. A Declaração sobre a Identidade europeia (1973), por exemplo, elenca um conjunto de valores basilares como elementos constitutivos básicos da comunidade europeia que compõem a cultura política do bloco, a saber: a democracia parlamentar, o Estado de direito, a justiça social e o respeito aos direitos humanos⁴⁰. No caso da América Latina, foram importantes a matriz linguística latina, o catolicismo, a luta contra o imperialismo e as figuras dos libertadores⁴¹. Berstein assevera: “(...) a cultura política supre ao mesmo tempo ‘uma leitura comum do passado’ e uma ‘projeção no futuro vivida em conjunto’.” (BERSTEIN, 1998, p. 351).

Conforme destaca Robert Frank, quando os discursos e seus respectivos sistemas de representação são socialmente interiorizados eles se transformam em uma cultura política e, a partir daí, podem tornar-se uma força profunda nas relações interestatais (FRANK, 2012, p. 55). Em linhas gerais, as forças profundas tencionam compreender a ação diplomática procurando

penetrar as influências que lhe orientam o curso. As condições geográficas, os movimentos demográficos, os interesses econômicos e financeiros, os traços da mentalidade coletiva, as grandes correntes sentimentais, essas forças profundas que formaram o quadro das relações entre os grupos humanos e, em grande parte, lhe determinaram o caráter. O homem de Estado, nas suas decisões ou nos seus projetos, não pode negligenciá-las; sofre-lhes a influência e é obrigado a constatar os limites que elas impõem a sua ação. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 6).

No caso das identidades supranacionais, elas acabam por edificar o lugar a partir do qual as unidades se posicionam e se interpretam mutuamente. Identidades são ideias

⁴⁰ Disponível em:

<https://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html>. Acesso em: 18/10/2016.

⁴¹ Simón Bolívar, principalmente.

compartilhadas (WENDT, 2014, p. 41) que possuem a capacidade de categorizar, em última instância, quem seriam parceiros ou adversários.

Dessa maneira, dependendo do grau de consolidação da identidade em questão, é possível alcançar expectativas de convergências mais simples, como a redução das desconfianças e da imprevisibilidade do fator aleatório representado pelo comportamento estrangeiro nas relações internacionais⁴², atuando como espécie de “amortecedor” que ajuda a absorver os impactos entre os Estados, da mesma forma que as instituições podem compensar a falta de confiança interestatal e reduzir as incertezas. Um exemplo é a aproximação entre o Brasil e a Argentina a partir do Mercosul, seguido pelo uso corriqueiro da palavra “irmãos” pelos chefes de Estado no tratamento aos cidadãos do outro país⁴³, independente de divergências ou convergências ideológicas dos respectivos governos. Com efeito, geram-se expectativas de maior cooperação entre ambos os países a partir da identificação mútua como membros de uma mesma comunidade psicológica não belicista.

Tal como definido por Karl Deustch, uma comunidade psicológica não belicista – conceito que também aparece em sua obra sob o nome de comunidade de segurança – ganha corpo quando a guerra dentro de um determinado grupo de Estados é encarada como “ilegítima e improvável, e como não sendo merecedora de preparação maior.”. Citando o exemplo da Europa Ocidental no pós-guerra, Deutsch afirma que aquela região se tornou uma comunidade de segurança⁴⁴ que “Pode ser ameaçada do exterior, mas sua população não se sente ameaçada interiormente, da parte dos vizinhos da Europa Ocidental.” (DEUTSCH, 1968/1978, p. 243).

O mesmo se aplica nas relações Brasil-Argentina. Exatamente como sugere o título do livro de Miriam Saraiva, ambos os países viveram “encontros e desencontros” após suas respectivas independências, incluindo períodos de acirramento das rivalidades que os conduziram à guerra⁴⁵. Contudo, após um longo trabalho de maturação de uma identidade

⁴² “Enquanto a autoridade estática possui meios de ação constitucionais, legais e regulamentares sobre o interior, quer dizer, sobre aquele que depende dela, ela não tem poder algum sobre o ‘estrangeiro’. (...) Assim, *todos os casos de relações internacionais compreendem um elemento interno, em que os meios são conhecidos, e um elemento aleatório, que é a reação do estrangeiro.*” (DUROSELLE, 2000, p. 59 – Ênfase no original).

⁴³ Ver notas 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7. Esse tipo de referência também parte de deputados federais. Seguem alguns exemplos: Câmara dos Deputados. Discursos e notas taquigráficas. Deputado Dr. Pinotti (PMDB-SP). 15/04/2003. Disponível em: <<https://goo.gl/tAv9QX>>. Acesso em: 12/12/2017. Câmara dos Deputados. Apresentação e leitura do Discurso pelo Deputado Dr. Heleno (PSDB-RJ). 20/02/2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43998>>. Acesso em: 12/12/2017.

⁴⁴ As comunidades de segurança podem ser amalgamadas (centralizadas em um único *locus* de autoridade) ou pluralistas (descentralizadas).

⁴⁵ O que os brasileiros chamam de Guerra da Cisplatina (1825-1828) é chamado pelos argentinos de Guerra del Brasil.

comum – o eixo Brasil-Argentina é, sem dúvidas, um elemento central na viabilização das identidades sul-americana e latino-americana – a possibilidade de um conflito bélico entre os dois vizinhos se tornou uma ideia absurda. Similarmente, os conflitos dentro da América do Sul tornaram-se remotos, o que sugere a existência de uma comunidade psicológica não belicista na região⁴⁶. Conforme afirma Alexander Wendt, “(...) se certas práticas de política externa enfraquecem as identidades egoístas e geram outras coletivas, uma mudança estrutural pode ocorrer com mais facilidade.” (WENDT, 2014, p. 55).

Robert Frank afirma que todo sistema de representação social⁴⁷ interage com a realidade momentânea e com os eventos. Estes últimos podem modificar as representações, mas estas também podem interferir na realidade, “criando” eventos que são consequências de ações tomadas com base nas representações (FRANK, 2012, p. 359). É por essa razão que, em circunstâncias nas quais há um aprofundamento relevante das identidades supranacionais, é possível obter resultados na dimensão prática que percorrem o estabelecimento de políticas de cooperação, de relações especiais e de integração regional. Karl Deutsch afirma que a difusão de tradições intelectuais favoráveis à integração possui a capacidade de preparar um clima político auspicioso para tal (DEUTSCH, 1968/1978, p. 259). Neste sentido, as identidades supranacionais, que já atuam como culturas políticas, podem muito bem operar como tradições intelectuais propícias à aproximação interestatal.

As identidades acabam, enfim, por influir de diversas maneiras nas decisões individuais de cada Estado, visto que proporcionam a modificação de crenças e de expectativas recíprocas. Conforme sugere Alexander Wendt, o peso das ideias é capaz de modificar a realidade⁴⁸ (WENDT, 2014, p. 452). Sendo assim, é suficientemente razoável que as identidades possam, por exemplo, atuar pela harmonização de uma percepção conjunta de algo próximo de uma comunidade de segurança ou pela formulação de estratégias conjuntas de corte discursivo e/ou prático de resistência a agendas impostas por terceiros países – especialmente quando estas são consideradas avessas aos interesses coletivos ou o país é tido como inimigo hereditário do grupo.

A identidade altera o acervo de comportamento dos países a partir do momento em que ela se internaliza como uma espécie de força profunda, modificando a imagem que os

⁴⁶ Apesar das recentes trocas de ameaças entre a Colômbia de Álvaro Uribe e a Venezuela de Hugo Chávez, as provocações não ultrapassaram o campo da retórica.

⁴⁷ Por representação social, entende-se: “todas as operações mentais coletivas diversificadas que vão das opiniões exprimidas aos sentimentos conscientes ou inconscientes, das ideias às imagens, e das doutrinas intelectuais estáveis às sensações mais afetivas, duráveis ou fugidias.” (FRANK, 2012, p. 357).

⁴⁸ E as instituições, por sua vez, podem operar como catalisadores das identidades, ao se apresentarem como locais de encontro, de debates, de trocas e de tomada de consciência identitária (BOSSUAT, 2012, p. 681).

Estados transmitem e recebem uns dos outros. Mesmo sem falar especificamente das identidades, Pierre Renouvin já havia destacado a importância dos estereótipos e das imagens sobre as opiniões e decisões políticas nas relações internacionais.

Da mesma forma que os Estados incorporam normas culturais que interferem nos seus cálculos perante os demais agentes da vida internacional (WENDT, 2014, p. 63), não se pode deixar de lado que a internalização de determinadas identidades provoque igualmente alterações de postura. Tanto os membros do grupo como os agentes externos sofrerão consequências a partir desse jogo de interpretações que os envolvem. O “milagre franco-alemão” é um exemplo interessante que ressalta tanto o caráter cambiante das identidades como os seus efeitos nas relações entre Estados. De “inimigos hereditários”⁴⁹ a “parceiros prioritários”, França e Alemanha são, hoje, o paradigma da reconciliação histórica entre dois povos⁵⁰ e a base da identidade e da integração europeias (FRANK, 2012, p. 355).

Mesmo sem mencionar diretamente o tema das identidades, Martin Wight assevera que “Existem associações entre potências⁵¹ que parecem ser mais profundas do que alianças formais, que parecem estar baseadas tanto em afinidades e tradições quanto no interesse, e que parecem ser mais *naturais* do que utilitárias.” (WIGHT, 1985, p. 100 – Ênfase no original).

Importa salientar que, tal como ocorre no âmbito pessoal, o significado da identidade jamais será único e linear para cada um dos membros. A noção de América Latina possui nuances distintas tanto diacronicamente como sincronicamente. Analisando o eixo diacrônico, nota-se que a nomenclatura pode permanecer idêntica, mas a ideia de América Latina de 1890 não é a mesma de 1960, por exemplo. No eixo sincrônico, verifica-se que cada componente da coletividade – Brasil, Venezuela, Costa Rica etc. – não a interpreta de forma idêntica⁵².

Ainda que cada unidade absorva aquela identidade de maneira diferente, existe um núcleo duro de similaridades que lhe dá substância, tornando-a um fato social funcional – que por sua vez ainda dependerá dos vínculos de intersubjetividade para ser operacional. Caso contrário, seria impossível trabalhar com a ideia de identidade. Da mesma maneira, Serge

⁴⁹ As relações franco-germânicas foram marcadas por uma rivalidade de longa duração. A Alsácia e a Lorena são, provavelmente, territórios-símbolo dessa disputa centenária que remonta à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), na qual a França sagrou-se vencedora (CORVISIER, 1976, pp. 210-211).

⁵⁰ O “milagre” da reconciliação é significativo ao ponto de chamar atenção de especialistas asiáticos que buscam encontrar um modelo de mentalidades coletivas capaz de solucionar os contenciosos entre Índia e Paquistão e entre a China e o Japão (FRANK, 2012, p. 355).

⁵¹ Martin Wight utiliza o termo “potência” como sinônimo de Estado.

⁵² Sobre este ponto, é interessante a análise de Robert Frank: “Os franceses não são franceses no ano 2000 como eles eram em 1900, ou mesmo como em 1970. Eles não são mesmo franceses, da mesma maneira dentro de uma dada época, mesmo se eles compartilham, cada um a seu modo, um sentimento de pertença à coletividade nacional” (FRANK, 2012, p. 363).

Berstein examina a cultura política republicana francesa ressaltando a existência de uma “síntese republicana” que ultrapassa as muitas concepções de república que coexistiam desde o início da Revolução Francesa, embora agindo dentro da mesma nomenclatura de uso corrente (BERSTEIN, 1999, pp. 125-129). Apesar da existência de diferentes formas de república – seja na definição realizada por seus defensores ou detratores – aquela palavra evoca um conjunto de características básicas que a caracteriza e a torna operacional em face da realidade social⁵³. É imprescindível tratar das identidades a partir de um recurso analítico análogo.

As identidades supranacionais também podem estimular a ideia de que o bem do todo – i.e., do grupo – deve ter precedência sobre o bem das partes, muito embora isso não seja um postulado definitivo, estando sujeito à densidade dessas comunidades e à queda de braço com os interesses nacionais. Diga-se de passagem, o bem do todo não precisa necessariamente ser real, traduzido em ganhos políticos ou econômicos evidentes, equivalentes e gerais, mas é fundamental haver a sensação de que ele existe.

Por fim, percebe-se que além de dirimir desconfianças mútuas e atuar como fator de acomodação das diferenças, quando as identidades supranacionais são internalizadas – e penetram nos espíritos das elites dirigentes – tornam-se capazes de condicionar: (i) a maneira como o país se insere no meio internacional; (ii) o estabelecimento de padrões no relacionamento com os membros pertencentes ao grupo e aos não pertencentes; (iii) a formação de perspectivas consensuais quanto à configuração ideal da ordem internacional e das instituições em seu seio.

1.4 As Identidades Supranacionais São Recursos de Poder?

Embora não seja uma regra, por vezes as identidades adquirem as características de um recurso de poder. Isso ocorre de duas formas: (i) um país elabora, de forma planejada, um determinado arquétipo identitário visando à consecução de objetivos nacionais específicos; (ii) um Estado se apropria de um discurso identitário pré-existente, moldando-o aos seus interesses. Quando a identidade é suficientemente sólida, os Estados-membros se tornam

⁵³ Por exemplo: até o início do século XX, havia um amplo debate em torno da incorporação do sufrágio universal, se este deveria ser ou não um atributo republicano. Entretanto, mesmo antes de absorver a questão da universalização do corpo eleitoral, havia outros elementos constitutivos da cultura política republicana que estavam consolidados e que lhe davam forma, tais como: as liberdades individuais e de imprensa, a ideia de direitos naturais, o parlamentarismo, o constitucionalismo e a laicidade (BERSTEIN, 1999, pp. 126-132).

mobilizáveis para a busca de metas mais inclinadas a satisfazer as aspirações do agente principal.

Exemplificando esses dois casos, são notórias as diferenças entre os modelos identitários latino-americano e monroísta. Conforme será visto mais detalhadamente ao longo desta pesquisa, o primeiro surge de forma independente no meio intelectual, não chegando a ser instrumentalizado por nenhuma das três potências regionais – Brasil, Argentina e México. O segundo, desde o início, emergiu como projeto político dos Estados Unidos, estando em um primeiro momento inclinado para uma plataforma defensiva e, posteriormente, redirecionado para tentar assegurar a hegemonia hemisférica encabeçada por Washington (MENDES, 2005, pp. 167-188).

Um país torna-se um líder de muitas maneiras. Uma economia bem sucedida e poder militar são importantes, mas o poder de atração e a legitimidade são fundamentais para assegurar sua posição de destaque. Uma vez que as identidades pressupõem sentimento de pertencimento a uma comunidade e solidariedade interestatal, é vital que o Estado evite um perfil autoritário ou imperialista ante seus pares.

Dessa forma, a compreensão das identidades supranacionais na qualidade de mecanismo de poder demanda o emprego de algumas ideias de autoria de Pierre Bourdieu. O sociólogo francês observa que as identidades são “lutas pelo monopólio de fazer ver e fazer crer, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, de impor a definição legítima das divisões do mundo social e, por este meio, de fazer e de desfazer os grupos” (BOURDIEU, 1989, p. 113).

Bourdieu classifica as identidades como uma subcategoria do chamado poder simbólico. Este último é concebido como manifestação invisível de um poder capaz de constituir o dado pela enunciação, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, desse modo, a ação sobre a realidade. É definido como um instrumento “quase mágico” que permite obter o equivalente daquilo que se consegue pela força, graças ao efeito específico da mobilização. Mas só é possível de ser exercido se for reconhecido, isto é, ignorado como arbitrário (BOURDIEU, pp. 7-8, 14-15). De forma semelhante, Joseph Nye observa que a conversão de recursos de poder brando em resultados objetivos requer a habilidade para tornar-se atrativo nas percepções do alvo, sendo crucial que este último acredite na imagem que é passada – ou seja, não precisa ser necessariamente verdadeira (NYE, 2012, p. 138). Conforme explicitam Robert Keohane e Joseph Nye:

O poder brando pode se sustentar no apelo às idéias, à cultura ou na capacidade de definir a agenda através de padrões e instituições que dão forma às preferências dos outros. (...) Se um estado pode tornar seu poder legítimo aos olhos dos outros e

estabelecer instituições internacionais que encorajem os outros a definir seus interesses de maneiras compatíveis, talvez não seja necessário gastar os dispendiosos e tradicionais recursos econômicos ou militares. (KEOHANE; NYE, 1998, p. 4).

Outra contribuição de Bourdieu encontra-se na sua concepção acerca do mundo social como passível de ser dito e construído de diferentes modos, tendo em vista princípios de visão e de divisão – de grupos, de países, etc. A questão da disputa em torno do monopólio da expressão legítima é um tema fundamental, haja vista que expressa uma variante do poder. Assim, ao considerar o processo de constituição das identidades como um fato pertencente a um campo de lutas⁵⁴ e de forças⁵⁵, nota-se a existência de diferentes formas de ver e de dividir o mundo, levando a disputas em torno do capital simbólico proporcionado por cada paradigma identitário.

Analogamente, Kathryn Woodward explica que as identidades são socialmente construídas por meio da linguagem e dos sistemas simbólicos. A autora reforça a ideia de que as tensões que permeiam o processo de afirmação das diferentes identidades podem ter causas e consequências materiais (WOODWARD, 2014, pp. 8-10).

Os conflitos em torno da definição de uma determinada identidade em detrimento de outra encarnam a concorrência pela realização de um sistema simbólico específico. A comunidade assim edificada poderia ofertar novos recursos de poder ao agente racionalmente empenhado na apropriação de um paradigma identitário ou na consolidação de um “inventado”. Esse acréscimo de poder ocorre porque as identidades dispõem da capacidade de categorizar, de explicitar, de classificar e de agregar.

Para além do uso da força, dobrar a vontade de outro país para caminhar em determinada direção implica a persuasão ou a estruturação de uma ideia de consentimento e de adesão entre as nações – indiretamente, entre as elites dirigentes. Em suma, é o poder social de constituir um grupo, de fazê-lo existir em estado explícito, tornando-o público, objetivado, visível e oficial (BOURDIEU, 1989, p. 142).

⁵⁴ Noção que caracteriza a autonomia de certo domínio de concorrência e disputa interna. Serve de instrumento ao método relacional de análise das dominações e práticas específicas de um determinado espaço social. Cada espaço corresponde, assim, a um campo específico – cultural, econômico, educacional, científico, jornalístico etc. –, no qual é determinada a posição social dos agentes e onde se revelam, por exemplo, as figuras de autoridade, detentoras de maior volume de poder. A luta se dá em torno dessa posição hegemônica.

⁵⁵ O campo é de força no sentido de haver estruturas que constroem os agentes. Dentro de cada campo, os atores se enfrentam de acordo com as regras vigentes. Da mesma forma que os homens constroem os campos, acabam por sofrer imposições e limitações das instituições e das normas elaboradas. Neste sentido, os campos agem como estruturas estruturantes.

Articulando a contribuição de Bourdieu sobre o poder simbólico com a produção acadêmica de Relações Internacionais, pode-se afirmar que a identidade supranacional pode compor uma vertente do poder brando (*soft power*)⁵⁶, pois influi nas agendas, nas instituições e nas preferências dos Estados.

Em linhas gerais, o poder duro (*hard power*) pressiona, coage e normalmente é tangível, dado que é derivado das forças militares e econômicas. O poder brando, por sua vez, inclui fatores intangíveis, como instituições, valores, ideias, cultura e legitimidade. Ademais, utiliza-se de meios cooperativos como ajuste de agendas, persuasão, prestígio e atração positiva para alcançar os resultados desejados. (NYE, 2012, p. 44). O Quadro 1 representa o espectro dos comportamentos de poder.

Quadro 1 - Espectro dos comportamentos de poder

PODER DURO				PODER BRANDO				
Comando →	Coação	Ameaça	Pagamento	Sanção ⁵⁷	Ajuste	Persuasão	Atração	← Cooptação
				- +				

Fonte: adaptado de NYE, 2012, p. 44

Contudo, na análise de Joseph Nye são elencadas três fontes básicas na estrutura do poder brando: a cultura, os valores políticos e a política externa (NYE, 2012, p. 119). Sabendo-se que a proposta desta tese é fundamentalmente direcionada para a definição do conceito de identidade supranacional, incluindo a apresentação de seus elementos constitutivos e sua sistematização, é interessante pensar em incorporá-la como um elemento adicional à tríade que compõe a base do poder brando nas definições de Nye. Isso se torna ainda mais evidente quando se leva em consideração a afirmação de Jean-Claude Allain e Robert Frank sobre a relação estreita entre potência e legitimidade:

A potência, no âmbito internacional, para ser sólida, deve possuir legitimidade, tal como o poder no interior das fronteiras. Contudo, sua legitimação não passa por eleições. Ela se estrutura sobre um consenso que se ordena em torno da aceitação de um mínimo de regras estabelecidas. (ALLAIN; FRANK, 2012, p. 162).

⁵⁶ Importante salientar que poder brando não é a mesma coisa que poder benigno (NYE, 2012, p. 115).

⁵⁷ Segundo Joseph Nye, as sanções podem ser tanto positivas – redução de tarifas, acesso favorável ao mercado, fornecimento de ajuda e garantias de investimentos – como negativas – embargos, congelamento de bens, taxaço desfavorável e suspensão de ajuda. Ambas têm em comum o fato de manipularem transações econômicas para alcançar propósitos políticos (NYE, 2012, p. 103).

Ou seja: as identidades, quando devidamente instrumentalizadas pelo Estado pivô daquele grupo, podem contribuir para elevar seu reconhecimento como potência no tabuleiro internacional.

Em alguma medida, as identidades supranacionais também se inserem naquilo que o realista clássico Edward Hallett Carr denomina de poder sobre a opinião⁵⁸. Sua análise sobre a forma como os governos valem-se da propaganda de apelo coletivo para atingir objetivos nacionais também permite diálogos com a operacionalização das identidades supranacionais como recurso de poder (CARR, 1939/2001, pp. 180-183).

Conforme foi enfatizado, nem sempre as origens das identidades supranacionais estão inscritas em termos estritamente associados às pretensões hegemônicas de um ator sobre os demais. Porém, é compreensível que determinadas concepções identitárias interessem mais a um Estado em particular, gerando uma disputa entre narrativas competitivas que dialoga com a metáfora do campo de lutas de Pierre Bourdieu. Contudo, é importante dizer que, tal como o modelo do “bolo-mármore” de Risse, as diferentes narrativas identitárias disputam a hegemonia, mas não necessariamente eliminam as concorrentes. Estas podem muito bem continuar existindo.

Tornam-se compreensíveis, então, algumas divergências que ocorrem no âmbito das relações interamericanas, sendo exemplos clássicos: a defesa dos Estados Unidos quanto à arquitetura identitária pan-americana⁵⁹, por meio de organizações de corte hemisférico como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca); a incorporação, por parte da Venezuela bolivariana, de uma perspectiva de viés latino-americano⁶⁰, através da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba); e o argumento brasileiro favorável a um modelo de identidade supranacional de matiz sul-americano⁶¹, por meio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e das propostas de ampliação do Mercado Comum do Sul (Mercosul)⁶² – a diferença entre as três concepções identitárias encontra-se exemplificada no Mapa 1. A despeito do sofisma do “interesse coletivo” presente na retórica oficial dos governos que as promovem, todas essas iniciativas possuem algum grau de

⁵⁸ E. H. Carr divide o poder internacional em três categorias: militar, econômico e sobre a opinião.

⁵⁹ Isto é, reunindo todos ou a grande maioria dos países do continente americano sob a tutela de Washington.

⁶⁰ No caso da Alba, trata-se de um apelo difuso ao latino-americanismo, uma vez que também inclui países alheios à herança cultural e idiomática latina, como os anglófonos Antígua e Barbuda, Dominica e São Vicente e Granadinas.

⁶¹ Identidade que é estruturada a partir da percepção do subcontinente sul-americano como espaço de sentido que coincide com a contiguidade territorial.

⁶² Reparar que os três eixos identitários coexistem.

imbricação com as agendas governamentais e simbolizam manifestações tácitas das aspirações nacionais dos respectivos Estados líderes.

Mapa 1 - Três classificações identitárias nas Américas



Fonte: adaptado de Wikipedia: The Free Encyclopedia

Urge esclarecer que o latino-americanismo, o sul-americanismo e o pan-americanismo são entes fictícios, personificados a partir das lutas, conscientes ou não, travadas em torno da expressão identitária legítima. Quando a pressão em torno da afirmação de uma identidade supranacional ocorre de maneira planejada e dialoga com os desígnios hegemônicos de seu Estado-vetor, podemos concluir que ali existe uma disputa por poder, afinal, seria equivocado perder de vista a capacidade de os paradigmas identitários legitimarem projetos políticos conjuntos.

Por outro lado, nem sempre a identidade é constituída racionalmente como recurso de poder por parte de um Estado, embora possa coincidir com seus interesses e, dependendo do seu grau de consolidação, levar aquele país a acreditar que ela é igualmente importante e necessária aos demais membros. É fundamental separar o surgimento de uma identidade da capitalização política da mesma. O caso da identidade latino-americana é bastante ilustrativo, pois além de surgir de forma orgânica entre os intelectuais da região, não há evidências de sua conversão em instrumento de poder por parte de um dos três grandes sócios⁶³.

De qualquer forma, em ambos os casos as identidades moldam e influenciam a vida política de várias maneiras, gerando crenças, perspectivas, compreensões e explicações

⁶³ Brasil, Argentina e México.

coletivas para problemas ou situações compartilhadas. Contudo, as identidades também oportunizam um incremento do prestígio internacional do país que, explicitamente ou implicitamente, transmite ao restante da sociedade internacional a imagem de pivô ou responsável pelo grupo. Essa era justamente uma das críticas de Manoel Bomfim ao discurso pan-americano⁶⁴.

Esse ponto é particularmente importante e dialoga com a perspectiva de Joseph Nye sobre os três aspectos do poder relacional (NYE, 2012). O primeiro, chamado de comando da mudança, remete ao uso de ameaças ou recompensas para modificar o comportamento de outro, que sente explicitamente os efeitos do poder. O segundo, nomeado de controle das agendas, baseia-se numa situação em que as agendas estão definidas de modo a limitar as escolhas dos demais Estados, que podem estar ou não cientes do poder em exercício. No terceiro, denominado estabelecimento das preferências, as crenças, as percepções e as preferências são concebidas por um determinado Estado, havendo pouca probabilidade de que os outros tenham consciência ou entendam o efeito de poder em jogo.

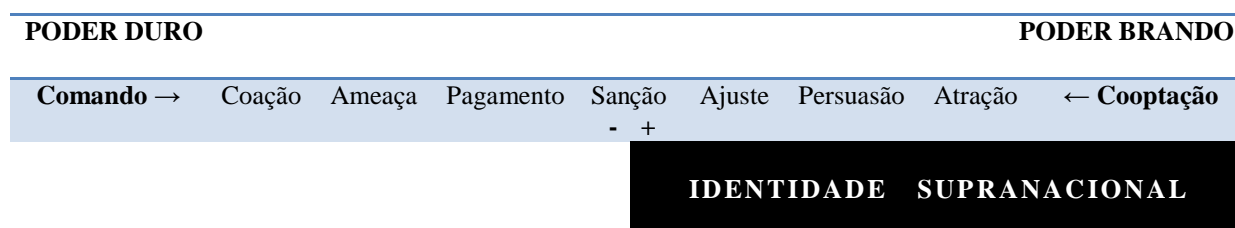
Enquanto o primeiro é a base do poder duro, o poder brando pode ser encontrado nos dois últimos, uma vez que em ambos é possível fazer com que os atores adotem posicionamentos convergentes ou estabeleçam expectativas por resultados semelhantes sem a necessidade de exercer pressões de qualquer tipo. Nye observa que o poder brando depende justamente da aquiescência de terceiros em relação ao discurso social estruturado pelo Estado que o pratica (NYE, 2012, pp. 31-36). Nesse caso, o compartilhamento de uma identidade supranacional facilitaria o exercício dessa modalidade de poder, uma vez que o líder pode recorrer às identidades para criar agendas, crenças, percepções, preferências e visões de mundo.

Por outro lado, as identidades supranacionais também possibilitam o surgimento de um poder integrativo mediante a criação de redes de confiança que estimulam a coletividade a alcançar objetivos comuns. Sendo assim, quando se pensa em termos de poder para atingir metas compartilhadas com os outros, as identidades podem assumir a forma de um jogo de soma positiva. Em síntese, as identidades estão inseridas dentro de uma lógica relacional de jogo de soma variável. Por isso é tão importante realizar análises contextuais, evitando conclusões engessadas.

O Quadro 2 representa novamente o espectro do comportamento de poder, dessa vez incorporando a capacidade de abrangência da identidade supranacional – em preto.

⁶⁴ Ver Capítulo 3.

Quadro 2 - Capacidade de abrangência da identidade supranacional no espectro de poder



Fonte: elaborado com base em NYE, 2012, p. 44

É preciso frisar que, em termos epistemológicos, as identidades, à semelhança dos conceitos e das elaborações teóricas, são permeadas de valores, estando inseridas num contexto social específico e local de produção, por vezes submetidas a intenções veladas de grupos e de governos. Outro dado que não pode ser ignorado é o comprometimento em naturalizar a identidade. Este tipo de esforço não se restringe às identidades supranacionais, sendo frequente em todas as modalidades de agrupamentos que visam a legitimar e justificar plenamente a sua existência (BOURDIEU, 1989: p. 157). Também é preciso levar em conta que as identidades podem ser expostas a processos de contestação, o que torna necessário submetê-las a etapas de reconstrução e de readaptação às novas conjunturas. Conforme argumenta Kathryn Woodward: “As identidades não são unificadas. Pode haver contradições no seu interior que têm que ser negociadas” (WOODWARD, 2014, p. 14).

1.5 Compreendendo as Identidades Supranacionais para além da Política de Poder

Na qualidade de instrumental agregador, as identidades supranacionais também podem, como já foi dito, impulsionar mobilizações sinérgicas na direção de projetos de integração regional ou incitar um perfil diplomático comum lastreado no consenso. O Tratado Constitutivo da Unasul (2008) é bastante elucidativo neste ponto, particularmente no Artigo 14, que versa sobre “diálogo político”:

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e **promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região** como um fator dinâmico nas relações internacionais. (UNASUL, 2008 – Ênfase minha).

À semelhança da Declaração sobre a Identidade Europeia, o texto coloca em evidência tanto a relevância da formação de uma identidade supranacional que incorpora a região

quanto a necessidade de confirmar a sua especificidade perante outras manifestações identitárias. É particularmente interessante notar que outras modalidades de identidade, tais como aquelas de corte societal – no sentido de compor uma cidadania sul-americana comum ou estimular o intercâmbio cultural entre as nações – aparecem em outros trechos do mesmo documento, devidamente separadas da identidade supranacional⁶⁵.

As identidades também podem surgir como desdobramento de políticas e acordos direcionados para questões relacionadas a outros temas. Um caso notável é a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca)⁶⁶, que assegurava a criação de uma organização supranacional para coordenar a produção de carvão e aço entre os países signatários visando à paz regional⁶⁷. Além do carvão e do aço serem matérias-primas essenciais para a industrialização e a produção de armamentos, a proposta de realizar a integração através de um setor estratégico da siderurgia tornava estéril a disputa pelos territórios da Alsácia e Lorena. Amenizava-se, assim, a rivalidade histórica entre França e Alemanha, criando um ambiente favorável ao entendimento mútuo e à convergência de interesses, algo inimaginável poucos anos antes (GONÇALVES, 2008, p. 33). Inicialmente de caráter tecnocrático e orientado normativamente para a prevenção de um novo conflito europeu, o Tratado de Paris (1951) permitiu estabelecer as bases daquilo que se tornaria a arquitetura comunitária do bloco, bem como a identidade supranacional da Europa Ocidental.

De qualquer maneira, a relação dialógica entre as identidades e as iniciativas de cooperação e de integração tende a legitimar ambos os esforços, numa espécie de círculo virtuoso, tal como argumenta Robert Frank:

É toda uma série de mudanças de mentalidades – isto é, de modos de representação e de identificação – que favoreceram a construção europeia: e, ao mesmo tempo, a identidade europeia pré-existente à integração da Europa foi modificada por ela. (FRANK, 2012, p. 367).

Quanto mais profunda é a crença nessa “comunidade imaginada supranacional”, maiores são as chances de uma identidade influenciar as agendas de política externa e promover confiança mútua. Por sua vez, algumas identidades surgem como espécie de resposta a outras já consolidadas, sendo emblemático o caso da ascensão do latino-americanismo em detrimento do pan-americanismo monroísta.

⁶⁵ UNASUL. Tratado internacional. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília: 23 de maio de 2008. Ver Preâmbulo e Artigo 3 – Itens “O” e “J”.

⁶⁶ A Ceca foi criada a partir do Tratado de Paris (1951), cujos signatários foram a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo. Esse conjunto de países chamava-se “Europa dos Seis”.

⁶⁷ CECA. Tratado de Paris. Paris: 18 de abril de 1951.

É necessário fazer uma observação importante. Embora nada impeça um Estado de estabelecer arranjos com terceiros países territorialmente distantes que compartilhem de um propósito comum, tal como no caso do G4⁶⁸ ou dos Brics⁶⁹, nota-se que, a despeito de sua relevância, tais propostas carecem de elementos importantes para criar uma identidade supranacional, tal como a proximidade geográfica. Em resumo, partilhar objetivos comuns é qualitativamente diferente de compartilhar um destino comum. Em última instância, é este último que caracteriza uma identidade, ao despertar a consciência da existência de uma comunidade de destino.

A partir da abordagem proposta nesta tese, desloca-se a compreensão acerca do tema das identidades para um novo nível de análise, remetendo a categorias específicas de fontes, sobretudo aquelas de natureza governamental – tais como os discursos, os projetos e os tratados que se realizam nas instâncias mais elevadas do campo político –, embora a produção intelectual seja igualmente relevante, conforme explicado anteriormente. Opera-se, dessa maneira, com uma categoria *sui generis* que se distancia dos demais estudos sobre as identidades justamente por se enveredar numa perspectiva centrada nas relações interestatais, e não no diálogo indivíduo-sociedade.

Não raro, a aproximação entre Estados que dividem uma identidade comum tem como fito um equivalente estreitamento das sociedades. Soa paradoxal, mas é razoável afirmar que a dimensão societal, tomada em um sentido *lato*, situa-se em um plano secundário, não obstante ocupe certa centralidade dentro da retórica oficial dos governantes. As medidas práticas que fomentam as identidades supranacionais se dão, via de regra, por meio de agentes estatais e filiam-se aos interesses dos países no plano internacional. A concepção de integração entre sociedades, justificada apenas pela beleza do ato de aproximar povos distintos, é idílica.

Mesmo no caso da União Europeia, atualmente a mais avançada experiência integracionista do mundo, percebe-se que a participação cidadã ocorreu apenas em um restrito círculo de lideranças políticas e intelectuais⁷⁰, como no caso do Movimento Europeu durante a Conferência de Haia (1948). As aspirações políticas e econômicas influenciaram

⁶⁸ O G4 é um grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão. Sua meta consiste na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e no apoio mútuo para o ingresso desse grupo no referido conselho.

⁶⁹ O Brics (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – esta última integra o grupo a partir de 2011) incorpora os principais Estados emergentes em uma espécie de clube político que anseia alavancar mudanças na ordem global, lançando mão de estratégias conjuntas – como a utilização do Novo Banco de Desenvolvimento.

⁷⁰ Segundo Gérard Bossuat, “‘Fora da *intelligentsia*, nós não temos uma percepção comum da história’, afirma Olivier Todd. Então, se uma representação de identidade cultural da Europa – para ater-se à cultura – é pouco evidente ao público europeu, exceto “aos clérigos”, não se vê quais monumentos da cultura europeia poderiam encarnar um novo patriotismo pela Europa unida, exceto a estátua de Erasmo” (BOSSUAT, 2012, p. 669).

diretamente a configuração inicial do bloco, muito embora o lado social da comunidade tenha, em fase posterior, ganhado relevo – especialmente após o Tratado de Maastricht (1992), que instaura a cidadania europeia em paralelo à cidadania nacional e lança as bases da ideia de uma sociedade civil europeia potencialmente capaz de reforçar o processo de integração⁷¹.

A título de exemplo, basta verificar quais pessoas afirmam que o Brasil partilha da identidade latino-americana. Na maioria das vezes, quem o faz são agentes vinculados às elites políticas ou intelectuais. *Grosso modo*, as massas estão quase sempre alheias a este debate e possuem pouca capacidade de interferir no mesmo, especialmente por conta das principais atribuições concernentes à formulação e à tomada de decisão no plano das relações internacionais estarem restritas a burocratas subordinados, em última instância, ao Poder Executivo. A ampla participação cidadã tende a ocorrer apenas quando a identidade já está consolidada.

É por essa razão que, independentemente dos debates internos sobre as representações das identidades nacionais, é a perspectiva de nação “oficial” – ou seja, aquela historicamente vigente com a qual o país se apresenta no tabuleiro internacional – que será determinante para entender a formação das identidades supranacionais. Dito em outros termos: perspectivas revisionistas ou disputas domésticas sobre “o que é a nação” – geralmente protagonizadas por movimentos de minorias étnicas – podem ter efeitos dinâmicos internamente. Contudo, nas relações internacionais o que conta é a imagem oficial já consolidada⁷².

Levando em consideração o argumento de Thomas Risse, conclui-se que identidades coletivas supranacionais podem de fato se manifestar no âmbito societal. Todavia, é fundamental reafirmar que o objetivo desta tese é analisar a formação de identidades no âmbito interestatal. Com efeito, segue-se para a formulação de uma pergunta-chave acerca da problemática que envolve esta pesquisa: quais os critérios para definir paradigmas identitários cujos entes primordiais são os Estados, e não pessoas? Para responder a esta complexa questão e suprir as lacunas levantadas, elaborar-se-á um sistema de análise. Almeja-se respaldá-lo a partir de uma combinação específica de teorias, conceitos e ideias de diversos autores, de modo que este entrecruzamento – que ganhará corpo ao findar este capítulo – atenda adequadamente à empreitada aqui delineada.

⁷¹ Dentre outros benefícios, os cidadãos europeus passaram a ter o direito de circular, residir e trabalhar em qualquer Estado-membro da UE. A livre circulação ganhou fôlego extra com a consolidação do Espaço de Schengen (1995), que aboliu os controles nas fronteiras internas do bloco e uniformizou a política de vistos de entrada de estrangeiros. Todavia, nem todos os membros da UE fazem parte do Espaço de Schengen (RAMOS; MARQUES; JESUS, 2009, pp. 31-32).

⁷² Evidentemente, isso não significa que esses debates não sejam importantes.

Considerando que alguns pensadores bastante úteis já foram abordados, é interessante agora recorrer às contribuições oriundas da obra “Comunidades Imaginadas” de Benedict Anderson. Apesar de o autor lidar com o tema das nacionalidades, a sua perspectiva pode enriquecer o referencial conceitual-teórico desta pesquisa, haja vista que “qualquer comunidade maior que a aldeia primordial do contato face a face (e talvez mesmo ela) é imaginada” (ANDERSON, 2011, p. 33).

A proposição de Anderson permite operacionalizar com maior esmero o fenômeno das identidades supranacionais a partir da apropriação de três das quatro variáveis presentes em seu argumento. Segundo o autor, as identidades nacionais caracterizam-se pelos seguintes atributos: (i) comunhão, (ii) imaginação, (iii) limitação e (iv) soberania⁷³.

Anderson argumenta que as comunidades são imaginadas porque o sentimento de comunhão entre os seus membros não se deixa abater apenas porque estes “jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros” (ANDERSON, 2011, p. 32). Igualmente, ela se assume limitada porque é dotada de fronteiras que marginalizam aqueles que estão do lado de fora. Por último, o imaginário coletivo arquiteta uma comunidade onde a ideia de camaradagem horizontal possibilita que o espírito de comunhão sobrepuje sentimentos de imparidade originários da desigualdade fatalmente presente em seu seio.

Ao lidar com Estados, falar em sentimento de comunhão ou imaginação pode soar inusitado. No entanto, ambos são elementos bastante úteis. A imaginação, por exemplo, se manifesta no processo de formação das identidades supranacionais devido à impossibilidade de apreender todas as características culturais, econômicas, sociais e históricas de cada país de um determinado grupo para que se possa afirmar, com plena certeza, que ali reside uma identidade comum. Seria simplesmente impossível traçar afirmações desta ordem, pois os Estados sempre vão apresentar incontáveis distinções entre si. Diante disso, as identidades têm que ser geradas a partir de um esforço imaginativo, sofrendo vicissitudes de acordo com particularidades conjunturais – que permitem, inclusive, as alterações de paradigmas identitários.

A comunhão, traduzida na sensação de um destino comum é, por sua vez, um atributo tão necessário quanto os anteriores, pois ela dá legitimidade à parceria estabelecida entre os Estados, fazendo-os acreditar no princípio de igualdade e na possibilidade de obtenção de ganhos a partir dos vínculos firmados entre eles, não obstante a vigência de assimetrias, desde

⁷³ Obviamente, a soberania será descartada devido ao fato de esta tese trabalhar com uma categoria de identidade forjada no âmbito internacional.

que estas diferenças não se traduzam em práticas imperiais ou ingerência constante. Malgrado o sofisma da retórica oficial, maliciosa ou não, a desigualdade de condições é inerente a esses tipos de comunidades⁷⁴. Em um cenário ideal, as “identidades perfeitas” seriam capazes de refletir plena igualdade de interesses, compromissos e resultados. Mas, ao observar a complexidade que envolve a realidade, nota-se que sempre há países que gozam de maiores vantagens do que seus parceiros, daí o interesse em perpetuar aquele paradigma identitário.

Entretanto, é vital advertir que o caráter inventado das comunidades imaginadas e seus respectivos preceitos de identidade/alteridade não podem ser confundidos com contrafação ou mera falsificação. Anderson afirma que “as comunidades se distinguem não por sua falsidade/autenticidade, mas pelo estilo em que são imaginadas” (ANDERSON, 2011, p. 33). Em suma, as possibilidades de construção de identidades são múltiplas e dependem de um leque de variáveis, algumas mais cambiantes do que outras, estando ainda em conjunção com o contexto histórico e político.

O esquecimento também aparece como elemento fundamental para legitimar as identidades. Essa característica é evocada por Anderson, mas é creditada a Ernest Renan. A máxima de Renan resume de maneira magistral o cerne da ideia: “Ora, a essência de uma nação é que todos os indivíduos tenham muitas coisas em comum, e também que todos tenham esquecido coisas.” (RENAN, 1882, p. 38). Transferindo esse ponto de vista para as identidades supranacionais, verifica-se que a identidade latino-americana, ao englobar uma região classificada como pacífica – dada a escassa ocorrência de guerras convencionais –, ainda assim precisou construir-se a partir de esquecimentos. Mesmo que os conflitos sejam pontuais e em sua maioria de dimensão reduzida, a afirmação da solidariedade horizontal e a imaginação dessa comunidade passam pela obliteração de alguns episódios sangrentos, como a Guerra do Paraguai (1864-1870) a Guerra do Pacífico (1879-1893) e a Guerra do Chaco (1932-1935), além de atritos inscritos em durações mais longas, como as desconfianças recíprocas entre o Brasil e a Argentina. Por motivos óbvios, o esquecimento é ainda mais importante no caso europeu.

⁷⁴ A desigualdade deriva de diferenças que tocam em quase todos os aspectos: extensão territorial, disponibilidade de recursos naturais, potencial demográfico e militar, desenvolvimento tecnológico, realizações culturais e prestígio internacional.

1.6 Considerações Teórico-Conceituais Sobre as Identidades Supranacionais

Talvez seja proveitoso recapitular e sintetizar as principais proposições metodológicas, teóricas e conceituais que se encontram elaboradas até agora, cada qual acomodada em aspectos que remontam a quatro grandes matrizes teóricas e a mapas mentais diferentes que dialogam entre si. A ordem de exposição abaixo não expressa qualquer tipo de hierarquia.

I) A primeira está associada à História das Relações Internacionais. Quando Jean-Baptiste Duroselle afirma que “(...) o estudo científico das relações internacionais só pode ser baseado na matéria fornecida pela história” (DUROSELLE, 2000, p. 23), o autor reivindica não apenas uma abordagem que se nutre de elementos empíricos e situa as experiências passadas como ponto de partida dos estudos sobre as relações internacionais, mas coloca em relevo a necessidade de recorrer ao método qualitativo e, especialmente, à contextualização. Recusar a ideia de que existam leis e teorias gerais permanentes significa enfatizar a importância das variáveis e influências diversas que exercem suas forças em determinada conjuntura (FRANK, 2012, p. 15).

Embora não negue a existência de regularidades ou mesmo de regras temporárias – uma vez que a própria elaboração da ideia de forças profundas não poderia ser desvinculada da classificação de regularidades no funcionamento das relações entre os Estados – a Escola Francesa de História das Relações Internacionais reivindicava o primado da metodologia histórica – na forma de pesquisa em arquivos –, o empirismo e o respeito pela cronologia – traduzido na recusa de toda abstração teórica anti-histórica (FRANK, 2012, p. 15). Tendo em conta as duas últimas considerações, percebe-se que o estudo de qualquer objeto passa necessariamente pela análise de sua historicidade e das influências sofridas em um contexto específico. Nenhuma resposta é automática ou deslocada de seu tempo.

Sendo assim, as identidades supranacionais também devem ser tratadas como construções sociais dotadas de historicidade, resultando de anseios, de decisões políticas e de condicionantes de corte estrutural e conjuntural. Ademais, essa abordagem é fundamental no trato dos conceitos e, especialmente, na observação do peso relativo de cada elemento causal que atua no processo de formação das identidades supranacionais – geografia; alteridade; legado histórico-cultural; posição no sistema internacional; afinidade de valores sociopolíticos; e expectativa de ganhos coletivos.

Tal como a definição estipulada por Serge Bernstein para as culturas políticas, as identidades também se apresentam na qualidade de fenômenos dinâmicos que correspondem a

um momento específico e sofrem vicissitudes ao longo do tempo (BERSTEIN, 1998, pp. 354-355). A complexidade intrínseca às identidades supranacionais sugere que o surgimento destas não pode estar apenas filiado ao grupo das contingências, mas também a atributos que necessariamente se inscrevem em temporalidades um pouco mais longas, sem os quais o paradigma identitário fatalmente careceria de consistência.

À semelhança de uma cultura política, a identidade revela-se quase como um corpo vivo após manifestar-se. Visando a suprir os desafios que são impostos pela conjuntura, ela se alimenta de contribuições que possam aperfeiçoá-la, descarta as características que se tornam obsoletas e, por vezes, absorve elementos de outras identidades. Caso contrário, a perda de legitimidade decorrente do afloramento de um nível elevado de contradição entre a realidade e a identidade pode conduzi-la ao colapso. Isso explica, por exemplo, como a ideia de América Latina se reinventa desde sua criação, abandonando as raízes católicas para incorporar outros elementos – dentre os quais, a ideia de periferia derivada da teoria estruturalista elaborada pela Cepal.

II) A segunda é tributária do construtivismo⁷⁵. Em termos teóricos, historiadores das relações internacionais⁷⁶ e construtivistas⁷⁷ confluem no tocante à interpretação da realidade social como permeada por uma combinação de elementos subjetivos – associados à adesão individual a diferentes valores e ao fato inevitável da interpretação do mundo por meio de pontos de vistas únicos –, de elementos objetivos – para além dos particularismos interpretativos, um conjunto de concordâncias estabelece percepções substanciais sobre a realidade social – e do domínio intersubjetivo – a atribuição de significado ao mundo social a partir da interação entre as pessoas que o organizaram e vivem nele.

Compreende-se que nem tudo é racional ou lógico na vida internacional, motivo pelo qual importa tentar mensurar o peso das mentalidades, dos estereótipos, das ideias e dos imaginários sociais na percepção da realidade – sempre interpretada como uma realidade percebida, representada e construída.

Robert Frank afirma que “os historiadores são construtivistas sem saber, antes mesmo que o construtivismo fosse teorizado.” (FRANK, 2012, p. 72). Contudo, ambas as correntes também possuem suas peculiaridades. O construtivismo desloca a questão temporal para um

⁷⁵ É importante ressaltar que existem diversas subcorrentes dentro do construtivismo. No caso desta tese, utiliza-se como referencial o trabalho de Alexander Wendt (2014).

⁷⁶ Ver RENOUVIN e DUROSELLE (1967), DUROSELLE (2000) e FRANK (2012).

⁷⁷ Ver WENDT (2014), RISSE (2000) e ANDERSON (2011).

plano secundário, ao passo que visa a trabalhar a confluência entre o ator e a estrutura, assinalando como essa relação provoca uma construção recíproca de percepções e de ideias.

Ao interpretar o mundo como uma realização social intersubjetiva, a abordagem construtivista acaba contribuindo para uma compreensão não essencialista das identidades. Isso fica patente quando se observam os argumentos apresentados por Alexander Wendt, Stuart Hall, Thomas Risse e Benedict Anderson.

Conforme apontado no início deste capítulo e exemplificado no modelo “bolo-mármore” de Risse, nota-se a possibilidade da coexistência não subordinada de identidades coletivas, demonstrando que estas são concorrenciais e não respondem a sistemas simplificados, tais como jogos de soma zero ou mecanismos hierarquizantes rígidos. As “identidades podem ser difíceis de ser modificadas, mas não são imutáveis” (WENDT, 2014, p. 38).

Por outro lado, a própria identidade, na qualidade de objeto relevante para o entendimento das estruturas de associação humanas – incluindo, obviamente, as relações internacionais –, requer um tratamento analítico intermediado pelo construtivismo, haja vista que esta corrente teórica se preocupa com questões que tocam no âmbito das ideias, das crenças comuns, dos interesses subjetivos dos atores e das instituições sociais coletivas criadas a partir da intersubjetividade.

Ainda que os construtivistas concluam que a realidade social é formada a partir da dimensão das ideias, do acervo de pensamento e da intersubjetividade, elementos que por si só se opõem ao monismo da abordagem realista, torna-se necessário recorrer a alguns preceitos derivados desta última. Sabendo-se que a elaboração de uma identidade passa pelo critério de inclusão e exclusão, e que todas as práticas de significação envolvem relações de poder, mesmo que imperceptíveis (WOODWARD, 2014, p. 19), a teoria realista acaba se tornando pertinente para tratar de questões concernentes à disputa de poder e à ação de forças materiais que explicam o processo de formação das identidades supranacionais, bem como sua instrumentalização como recurso de poder brando.

III) A terceira vincula-se ao realismo. Uma vez que as identidades supranacionais dialogam com a ideia de poder simbólico e de poder brando, a perspectiva realista revela-se importante para tornar operacional essa relação entre identidade e poder. Joseph Nye argumenta que “não há contradição entre o realismo e o poder brando. O poder brando não é uma forma de idealismo ou liberalismo.” (NYE, 2012, p. 117).

Se há vontade coletiva de manter a ordem, fortalecer laços de cooperação e criar mecanismos de ação conjunta, existirão também diferenças quanto aos fins e aos métodos utilizados, haja vista que a ordem, a cooperação e a ação conjunta são princípios abstratos que podem assumir incontáveis matizes. Dessa forma, o Estado-vetor ou líder regional pode articular uma determinada identidade visando a condicionar preferências e agendas do grupo de acordo com seus próprios interesses, agindo como um ator racional que busca a maximização do poder.

É a partir desse tipo de articulação que as identidades supranacionais se transformam em recurso de poder simbólico. Feito isto, torna-se possível extrair benefícios por meio de sua liderança ou de seu discurso de solidariedade. Isso se sucede dentro do grupo, mas também é possível ser operacionalizado para obter vantagens perante terceiros Estados ou organizações internacionais.

A capacidade de impulsionar classificações dicotômicas de divisão – nós e eles –, somada à tentativa de impor o monopólio da expressão legítima sobre uma dada realidade internacional, torna compreensível a existência de um campo de lutas onde diferentes modelos identitários concorrem entre si. Liderar ou representar uma comunidade é uma forma de angariar prestígio e de demonstrar poder.

A relevância das análises de Pierre Bourdieu e de Joseph Nye para compreender essa abordagem já foi devidamente explicitada, sendo mais interessante, nesse momento, citar Hans Morgenthau, um representante do realismo clássico. Segundo o teórico alemão, as ideologias políticas, a confiança e o prestígio internacional – elementos que podem muito bem derivar de uma identidade supranacional comum – são igualmente enquadrados como variantes de poder, com capacidade de operar como mecanismos de manutenção, de redistribuição ou de projeção de poder, incluindo políticas orientadas para a mudança do *status quo* – que Morgenthau chama de imperialismo⁷⁸ (MORGENTHAU, 1948/2003, pp. 122-130, 147-196). O autor afirma que toda política tende a camuflar suas reais intenções através de justificativas ideológicas que podem levar os outros a casos de autoengano.

Também já foram mencionadas anteriormente as três categorias do poder internacional para Edward Hallett Carr: poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião. Se a

⁷⁸ O conceito de imperialismo em Morgenthau difere substancialmente das definições traçadas por autores economicistas, como Vladimir I. Lenin e John A. Hobson. Morgenthau afirma que o imperialismo se enquadra em toda ação militar, econômica e ou cultural tomada por um Estado objetivando amplificar sua posição relativa de poder em face do *status quo* (MORGENTHAU, 1948/2003, pp. 87-130). No entanto, imperialismo cultural é, segundo o autor, “(...) o controle das mentes dos homens, como instrumento para alterar as relações de poder entre duas nações.” (idem, p. 125).

liderança dentro de uma coletividade regida por uma identidade proporciona alteração nas agendas, nas instituições e nas preferências dos Estados, pode-se estabelecer um paralelo entre o poder brando e a ideia de Carr sobre o jogo retórico das potências nas suas tentativas de associação entre o interesse nacional e o bem universal (CARR, 1939/2001, pp. 99-105). No caso das identidades supranacionais, seria necessária apenas uma pequena alteração no discurso, substituindo o bem universal pelo bem comunitário.

Quando assume posição dominante no grupo, o Estado líder torna-se capaz de conduzir aquela comunidade de modo a assegurar maior margem de manobra para a consecução de seus objetivos e representar a região através da legitimidade que uma identidade comum oferece.

Com efeito, é válido frisar que nem sempre a disputa e o interesse são racionalmente estabelecidos. O discurso em torno de uma identidade pode se converter em uma crença e ser internalizado pelo Estado-vetor, deixando de percebê-la como um instrumento de poder. Isso normalmente resulta no estabelecimento da crença, reproduzida inconscientemente pelos homens de Estado, de que o seu interesse particular corresponde ao bem comum da comunidade. Ou mesmo que a sua liderança é benéfica para a coletividade.

Todavia, para além das questões concernentes à política de poder pura, as identidades supranacionais também reforçam a ideia de existência de uma sociedade de Estados. Este fato revela os limites do núcleo valorativo da abordagem realista, especialmente quanto à rígida distinção entre a natureza da dimensão doméstica – na qual é possível estabelecer a ordem e a paz – e da esfera internacional – marcada pela permanência da insegurança, da rivalidade e do conflito. Sendo assim, urge ampliar o espectro teórico, adicionando uma última vertente.

IV) A quarta deriva da Escola Inglesa. Também conhecida pelo epíteto realismo inglês, os intelectuais filiados a essa corrente teórica afirmam que a condição anárquica da política mundial não inviabiliza a construção de uma sociedade internacional dotada de instituições, normas e regras capazes de moldar o comportamento dos países. Ultrapassando o conceito realista de sistema de Estados, argumentam que a “sociedade anárquica” – isto é, o cenário internacional – sustenta-se sobre quatro características basilares: a existência de valores e interesses comuns, o compartilhamento de um conjunto de regras, a participação coletiva em instituições internacionais e a possibilidade de jogos de soma positiva.

Os autores da Escola Inglesa também negam alguns pressupostos fundamentais da abordagem realista clássica, tais como a centralidade da dimensão político-militar e a imagem

das relações internacionais como uma “mesa de bilhar”⁷⁹. Para os adeptos da Escola Inglesa, a ausência de autoridade hierárquica não invalida a existência de regras, interesses, e organizações comuns criados pelos Estados visando a constituir interações mais satisfatórias ou mesmo cooperativas entre eles.

De fato, os preceitos realistas supracitados acabam por não se adequar aos propósitos desta tese, uma vez que as identidades supranacionais assumem, conforme analisado anteriormente, um importante papel na edificação de valores e interesses comuns, podendo desdobrar-se para uma maior vinculação às normas e/ou à instauração daquilo que Martin Wight chamou de afinidade natural (WIGHT, 1985, p. 100) e, em última instância, embasar o surgimento ou o desenvolvimento de instituições comuns entre os Estados que dividem uma mesma identidade.

Em termos metodológicos, a Escola Inglesa dialoga com a História das Relações Internacionais, ao rejeitar o behaviorismo e ao produzir conhecimento a partir de uma abordagem filosófico-histórica. Paralelamente, seus adeptos atentam para a dinâmica doméstica, especialmente no que concerne ao papel das elites dirigentes na política internacional, suplantando a perspectiva realista que despreza os jogos, disputas e preferências internas. Por conseguinte, ao tentar alcançar o mundo social por meio da compreensão desses agentes, abre-se espaço para entender de que modo a importância das ideias – incluindo aqui as identidades – afetam a política externa.

Na definição de Hedley Bull, uma “sociedade de Estados” existe quando um conjunto de países “conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 1977/2002, p. 19).

Em alguma medida, as identidades supranacionais engendram sociedades de Estados dentro de outras sociedades mais amplas, numa lógica de círculos concêntricos. No âmbito da América do Sul, por exemplo, a Unasul e o discurso identitário sul-americano exerceram um papel importante tanto na edificação de instituições comuns aos países da região como no gerenciamento de crises e de problemas políticos envolvendo os Estados do subcontinente. Contudo, existem outras instâncias mais amplas nas quais esses mesmos países são partícipes, tais como a OEA – de abrangência hemisférica – e a ONU – de abrangência internacional.

⁷⁹ A metáfora da mesa de bilhar é de autoria de Andrew Wolfers. O autor faz referência a uma perspectiva unitária e impenetrável dos Estados, além de evidenciar a situação de conflito constante a qual estão submetidos (BARBÉ, 1995, p. 62).

1.7 O Sistema Causal de Formação das Identidades Supranacionais

Independente das iniciativas alavancadas por um ou mais países interessados na formação de determinado modelo identitário, a consolidação deste último demanda não somente a ação voluntarista por parte dos Estados, mas dialoga com um sistema mais complexo de variáveis. Utilizando como referencial as ideias da Escola Francesa de História das Relações Internacionais, nesta seção são explicados como operam os fatores de causalidade e os fatores de finalidade no processo de consolidação das identidades supranacionais.

1.7.1 Os Fatores de Causalidade

A esta altura, deve estar suficientemente claro que nenhuma forma conhecida de identidade pode ser completamente artificial, caso em que malograria. Existe uma necessidade intrínseca na busca por sustentação em outras propriedades para além da vontade política ou da mera arquitetura narrativa (BOURDIEU, 1989, p. 113). Embora dependam do processo decisório doméstico das unidades estatais, da retórica dos interessados e das convicções políticas de suas lideranças para se consolidar, a estruturação das identidades supranacionais é um fenômeno que, para além do voluntarismo e da dinâmica de disputa do campo de lutas, só pode ser compreensível a partir de sua articulação com um arcabouço de imperativos que atuam como fatores de causalidade.

À semelhança do sistema de análise elaborado pelo historiador Jean-Baptiste Duroselle, cada acontecimento possui um arranjo intrincado de atributos causais e finais. A finalidade engloba os atos de política interna que visam a construir um determinado futuro, tendo por base a ordenação dos objetivos, dos meios e do cálculo dos riscos. É o peso da dimensão doméstica, cujas decisões finais tomadas pelas lideranças influem nas relações exteriores em diálogo com as forças causais (DUROSELLE, 2000, p. 99).

A causalidade, por sua vez, está arraigada em condicionantes de natureza material, subjetiva e coletiva que se articulam e funcionam como propulsores capazes de orientar o perfil internacional do país. Trata-se de uma categoria derivada da noção supramencionada de forças profundas.

Posto isto, propõe-se aqui a elaboração de um sistema composto por seis atributos subsumidos na causalidade – ou seja, condicionantes no processo de surgimento e

consolidação das identidades supranacionais –, a saber: (I) geografia; (II) alteridade; (III) legado histórico-cultural; (IV) posição no sistema internacional; (V) afinidade de valores sociopolíticos; e (VI) expectativa de ganhos coletivos. Desse modo, para além das particularidades dos itens I (espacial) e II (distinção significativa), percebe-se que o atributo III vincula-se ao âmbito cultural, o IV às esferas política e econômica, o V à estrutura sociopolítica interna e o VI à rede de interesses comuns.

A autenticação e a afirmação política das identidades supranacionais estão alinhadas tanto com a quantidade de componentes reunidos – nem sempre os seis estão inseridos dentro de um mesmo paradigma identitário –, assim como com a qualidade – o peso relativo de cada um numa dada conjuntura, o que demanda uma abordagem histórica. É justamente a detecção desses elementos mais recorrentes e a sua ação imperativa na formação das identidades supranacionais que torna possível estruturar um modelo capaz de auxiliar na compreensão e estudo desse fenômeno.

Contudo, deve-se estar igualmente atento ao que Jacques Freymond chama de “relação entre o aleatório e a regularidade” (FREYMOND, 2000, p. 436), isto é, observar as recorrências sem deixar de atentar para aquilo que é único e não quantificável. Daí a importância da combinação dos estudos históricos com as proposições ofertadas pelas teorias de natureza nomotética⁸⁰.

Ao mesmo tempo em que o modelo aqui proposto visa a tornar inteligível a estruturação das identidades supranacionais, ele apresenta algumas arbitrariedades e limitações que são próprias de qualquer esquema que tenha como escopo explicar fatos dotados de grande complexidade – o que engloba praticamente tudo que esteja dentro do campo das ações humanas. Conforme ressaltado anteriormente, não se ignora o fato de que cada identidade se manifesta de forma única.

Ainda que elaborado a partir da observação e da constatação de determinadas regularidades, o recurso aos modelos não pode jamais abdicar de cruzamentos com a abordagem histórica. O caráter ideográfico desta última tende a valorizar o qualitativo inevitável, afastando o pesquisador dos equívocos do matemacismo e das generalizações exageradas presentes em algumas vertentes teóricas da Ciência Política e das Relações Internacionais.

⁸⁰ Nomotético refere-se a um método ou a uma disciplina que formula ou trata de leis gerais para o entendimento de um determinado fato, evento, contexto ou objeto.

Delineadas essas considerações, torna-se válido observar com mais atenção cada um dos componentes causais que explicam a suscetibilidade de surgimento das identidades supranacionais:

I) Geografia. Incorpora o aspecto espacial em sentido *lato*. É aplicável tanto no que concerne à proximidade e configuração territorial – dialogando com o conceito de fato cartográfico, de Araújo Castro (1971, p. 50) – quanto no que tange à integração da infraestrutura regional e, em menor medida, à disposição demográfica. A composição geográfica é o elemento chave para a formação das identidades supranacionais, tal como simplificado na frase de Vamireh Chacon: “O Brasil e os hispano-americanos vão continuar onde estão, vizinhos imediatos. Não adianta se ignorarem, ou hostilizarem-se.” (CHACON, 2055, p. 19). A situação territorial de cada Estado age quase como uma força natural⁸¹, interagindo com os homens e estimulando ou arrefecendo a formação de coletividades.

De acordo com Robert Frank, a referência espacial-territorial normalmente é sobreposta a um espaço de sentido, ao qual a comunidade “investe ‘sentido’ ou sua razão de ser, investe seu futuro” (FRANK, 2012, p. 369), o que é feito a partir da limitação das fronteiras e de um pertencimento territorial minimamente coerente.

Quanto ao aspecto puramente físico, é interessante recuperar o argumento de Fernand Braudel, segundo o qual é fundamental incorporar o espaço na análise histórica (BRAUDEL, 1958/2013, pp. 41-54). No caso das identidades supranacionais, o espaço é ainda mais importante. Mesmo que no meio geográfico existam aspectos inseridos naquilo que Braudel chama de “longuíssima duração” – pois as características físicas mudam muito lentamente –, é sabido que os homens são capazes de criar recursos que implicam redução das distâncias e expansão da interdependência interestatal, tal como se verifica na evolução dos sistemas de transportes e de comunicação.

A integração física incipiente e a dispersão demográfica são fatores que atuam como forças centrífugas e normalmente comprometem a formação de paradigmas identitários, sendo particularmente evidente o caso do projeto pan-americano de Simón Bolívar, que além de outras variáveis, precisava lidar com uma enorme dimensão territorial esparsamente povoada⁸².

O compartilhamento de um espaço comum é basilar para toda identidade supranacional. Dependendo do caso, também é possível aplicar a ideia de Edward H. Carr sobre a clareza acerca da imagem do estrangeiro, elemento que varia de acordo com a

⁸¹ Sobre o conceito de força natural, ver Duroselle (DUROSELLE, 2000, p. 166).

⁸² Esse tema será trabalhado com maiores detalhes no Capítulo 2.

proximidade geográfica⁸³ e com semelhanças culturais, que serão analisadas de forma pormenorizada no item III.

Todavia, qualquer determinismo geográfico deve ser rigorosamente rejeitado. Conforme argumenta Lucien Febvre, ainda que a geografia ofereça as possibilidades disponíveis, o homem permanece na condição de “*maître de ces possibilites*” (FEBVRE *apud* FRANK; ALLAIN, 2012, p. 142).

Retornando às abordagens que ultrapassam a perspectiva físico-espacial, torna-se importante destacar a existência de uma geografia subjetiva. Esta, na definição de Robert Frank, atua através da percepção imaginária do espaço, estruturando visões de mundo compartilhadas ou não. A fabricação da imagem do outro e a sua interiorização – seja na forma de parceiro, de inimigo etc. – deriva tanto de condições geográficas objetivas como subjetivas. No tocante à subjetividade, a leitura e a interpretação do significado do espaço físico origina um “mapa mental” específico (FRANK, 2012, p. 355). Esse tema apresenta alguns pontos de tangência com a próxima variável a ser analisada.

II) Alteridade. Toda identidade é relacional e se constrói a partir da diferença. A alteridade, neste sentido, constitui-se como a negação necessária para definir a separação dos entes que pertencem à comunidade daqueles que estão situados fora dela. Ao enfatizar a distinção significativa do(s) terceiro(s) Estado(s) – i.e., do(s) excluído(s) –, delineia-se com mais clareza o que há de comum entre aqueles que se reconhecem dentro de determinada identidade. Ou seja, a alteridade define quem são os “outros”, os “rivais” e os “inimigos”, ao mesmo tempo em que joga luz nos atores potencialmente “amigos”, conforme sugere Alexander Wendt (WENDT, 2014, pp. 356-366).

Em algumas ocasiões, a classificação pautada na negação pode demandar o reconhecimento conjunto ou mesmo concorrer para a criação de inimigos hereditários do grupo, estimulando as identidades a se moldarem em torno deste referencial. Episódios de violação de soberania, por exemplo, podem encorajar o aprofundamento dos laços de solidariedade entre Estados que se sentem ameaçados por uma potência específica.

O continente americano vivenciou algumas tentativas e experiências de identidades supranacionais. Umas tendiam a afirmar com maior determinação *contra quem* se posicionava, a exemplo do monroísmo, que considerava a Europa a antítese de uma possível

⁸³ “A clareza da imagem de seu quadro acerca de ‘estrangeiros’ normalmente variará em relação à proximidade geográfica, racial e linguística, de modo que o inglês comum tenderá a achar que possui algo, embora pouco, em comum com o alemão ou o australiano, e absolutamente nada em comum com o chinês ou o turco.” (CARR, 1939/2009, p. 211).

identidade pan-americana, numa tentativa de enfrentar os anseios de reconquista das Américas, especialmente aqueles defendidos pela Santa Aliança e as propostas formuladas durante o reinado de Fernando VII de Espanha. A possibilidade de reconversão das repúblicas independentes em colônias, além de ser um fator de instabilidade regional, ameaçava indiretamente a segurança dos Estados Unidos e colocava em xeque seus interesses comerciais, o que motivou a elaboração de uma narrativa que esboçava uma identidade de corte continental a partir da célebre frase de James Monroe: “a América para os americanos”.

No caso das primeiras gerações do pensamento latino-americanista, constatou-se que Washington era o grande inimigo hereditário. Esta classificação, realizada sobretudo no meio intelectual, deriva da constatação de episódios recorrentes de violação de soberania e de ingerência nos negócios internos dos países da região, impulsionando ressentimentos profundos que colaboraram para uma reconfiguração identitária que se popularizaria ao longo do século XX.

Todavia, a imagem do outro é muitas vezes ambivalente. Positivo e negativo coexistem e podem se alternar de acordo com o contexto (FRANK, 2012, p. 360). É por essa razão que, embora a representação dos Estados Unidos se projete como um elemento de alteridade importante para a composição dessa identidade latino-americana, a relação entre essa comunidade de Estados e seu principal referencial de diferenciação seja permeada por períodos alternados de repulsa e apreço – que também variam conforme mudam os perfis ideológicos dos grupos dirigentes dos países. Dessa maneira, a observação da dinâmica conjuntural é fundamental para compreender a importância e o papel da alteridade nas formações identitárias.

III) Legado histórico-cultural. À semelhança de outras modalidades identitárias, a variável histórico-cultural contribui para um maior sentimento de pertença e criação de significados comuns que embasam um grupo. Da mesma forma que a construção de uma nação demanda uma comunidade de significados compartilhados (DEUTSCH, 1968/1978, p. 94), as identidades supranacionais também apelam a locais de memória e a laços históricos, étnicos e/ou culturais comuns. Estes podem facilitar o diálogo, ensejar o entendimento mútuo e promover a aproximação entre Estados, uma vez que dão densidade ao sentimento de pertença àquela coletividade.

Sem deixar de lado o axioma de que todo uso político do passado reflete anseios do presente, é fundamental observar que a narrativa histórica e os apelos de ordem cultural – e, em alguns casos, étnica – possuem um papel importante na construção das identidades

supranacionais. Da mesma forma, o esquecimento compõe uma parte fundamental da história comum entre as unidades, uma vez que trabalha para “apagar” referências passadas de rivalidade e conflito, o que pode ocorrer por meio do “não dito” – isto é, ignorar de forma seletiva episódios do passado – ou através medidas de conciliação com vistas a superá-lo⁸⁴.

Assim como os demais fatores causais, a relevância do fator histórico-cultural nas relações interestatais sofre variações de ênfase conforme a época. Na segunda metade do século XIX, durante a investida pan-latinista de Napoleão III, falava-se da existência de uma “raça latina”, parâmetro que se valia de critérios que apelavam para o tríptico etnia, religião e cultura – aqui incluído o aspecto idiomático, na forma de línguas oficiais derivadas do latim. Na virada do século, o “espírito latino” será um dos elementos fulcrais para os intelectuais latino-americanistas formularem uma identidade conjunta alicerçada na dimensão cultural. Parte desses autores, como José Martí, José Enrique Rodó e Manoel Bomfim, também chamava atenção para uma história de subordinação perante Washington que atravessava aquelas nações – mesclando, assim, o fator histórico com a alteridade.

No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, os pensadores vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) erigiram uma identidade comum a partir de componentes mais tangíveis, de natureza econômica. É interessante notar que tanto a primeira geração de intelectuais latino-americanistas como a Cepal se referiam a um mesmo objeto – a América Latina –, mas divergiam quanto à ênfase dada à variável histórico-cultural. Ainda assim, os cepalinos não chegaram a prescindir completamente deste atributo, visto que suas conclusões partem de uma perspectiva que combina história e economia.

IV) Posição no sistema internacional. Componente de natureza político-econômica que se vale da percepção mútua dos Estados quanto aos seus respectivos papéis no sistema internacional. É válida tanto no que tange ao estágio de desenvolvimento – matriz econômica – como no tocante à projeção global – matriz política.

Um bom exemplo sobre a matriz econômica remonta às conclusões dos teóricos da Cepal. Estes, por meio da clivagem Norte-Sul e da constatação de que o posicionamento dos países latino-americanos seria na periferia do sistema internacional, constataram, à luz da evidência estatística e da análise de períodos prolongados, que o pertencimento conjunto no tabuleiro externo os condenava ao subdesenvolvimento. Deste modo, a Cepal pôde justificar

⁸⁴ Por exemplo, quando João Neves da Fontoura propôs uma cerimônia solene na qual fosse perdoada a dívida paraguaia e fossem devolvidos os troféus apropriados pelo Brasil durante a Guerra do Paraguai, buscava-se realizar “um gesto de generosidade e esquecimento do passado” (CERVO, 2001, p. 68).

sua própria existência à revelia da oposição norte-americana, consolidando-se, assim, como órgão criado no âmbito da Organização das Nações Unidas. Paralelamente, contribuiu para a formação de um discurso identitário latino-americano, dessa vez lastreado na inserção periférica no mapa econômico mundial – o que o torna ao mesmo tempo alternativo e complementar à narrativa dos primeiros intelectuais latino-americanistas, cuja ênfase recaía em aspectos histórico-culturais, por vezes combinando-se com a alteridade em relação aos Estados Unidos.

Sobre a matriz política, é ilustrativa a classificação quadripartite de Robert Keohane para a compreensão das capacidades dos atores estatais no plano internacional. Há, segundo o autor, quatro categorias de países: (a) Estados dotados de potencial para moldar o sistema internacional (*system-determining states*); (b) Estados capazes de influenciar o sistema (*system-influencing states*); (c) Estados individualmente incapazes de influenciar o sistema, embora possam fazê-lo mediante articulação coletiva regional e/ou global (*system-affecting states*); e (d) Estados inaptos quanto à possibilidade direta ou indireta de influenciar o sistema (*system-ineffectual states*) (KEOHANE, 1969, p. 295).

Em suma, a posição no sistema internacional dialoga com o conceito de diferença de potencial, que trabalha com as assimetrias de uma maneira mais geral, abrangendo as esferas econômica, política e militar (DUROSELLE, 2000, p. 198). Duroselle revela que o excessivo incremento dos recursos de poder de um determinado país pode fomentar desconfiança e desagregação perante os demais atores da região.

Portanto, o enfraquecimento do sentimento de pertencimento a uma mesma posição no cenário internacional pode trabalhar contra as identidades supranacionais e, em casos extremos, estimular a alteridade. Esse foi exatamente o caso do declínio do pan-americanismo e da ascensão do latino-americanismo.

V) Afinidade de valores sociopolíticos. Diz respeito à similaridade de valores que são compartilhados pelos Estados, sendo relevantes as ideologias políticas, as instituições ou mesmo os elementos estruturais mais amplos – como os sistemas socioeconômicos. Ao contrário do item anterior, que avalia a posição ocupada em relação ao plano externo, aqui se lida com as paridades a partir de um referencial de ordem doméstica.

A compatibilidade de valores possui efeitos positivos sobre a legitimação de um grupo (DEUTSCH, 1968/1978, p. 248), ao passo que as divergências de valores entre as unidades estatais podem conduzir à elevação da desconfiança mútua, deslocando-a de uma situação tida

como normal ou de desconfiança latente para um estágio de desconfiança estrutural⁸⁵. Isto é, quando dois Estados possuem configurações socioeconômicas essencialmente diferentes ou são animados por ideologias contraditórias – o caso do embate entre os Estados Unidos e a União Soviética durante a Guerra Fria, por exemplo.

O reconhecimento do outro como membro do grupo pode ser afetado por essa variável. Com efeito, conjunturas diferentes fazem com que as afinidades se tornem mais ou menos importantes no processo de formação das identidades supranacionais. As duas situações abaixo exemplificam o quão fundamental é a análise do contexto histórico para a compreensão do peso relativo das características internas dos Estados durante a estruturação de determinado paradigma identitário.

No caso do processo de integração europeu, visa-se a enfatizar um conjunto de valores para estruturar a identidade supranacional. Ao incorporar países com uma variedade de culturas, línguas, etnias e histórias diferentes, tornou-se importante lançar mão de critérios que apelassem para uma civilização comum, de modo a criar visões de mundo compartilhadas. Assim, a Declaração Sobre a Identidade Europeia, de 1973, estabeleceu os critérios basilares da identidade e da cultura política do bloco, traduzidos nos requisitos políticos considerados fundamentais para a operacionalização daquela identidade comum, tais como: a democracia parlamentar, o Estado de Direito, a justiça social e o respeito aos direitos humanos. Sabendo-se que esses critérios precisam ser respeitados por cada um dos membros e pelos Estados que pleiteiam uma vaga como membro permanente do bloco, constata-se que aquelas exigências reforçavam a alteridade em relação às nações europeias do bloco comunista. Atualmente, os eurófilos temem a ascensão da extrema-direita, haja vista que seus valores também seriam incompatíveis com aqueles definidos na declaração de 1973⁸⁶.

Outro exemplo emblemático remonta ao processo de adesão ao comunismo por parte de Cuba, em 1961. A decisão do governo revolucionário, ocorrida no contexto de conflito intersistêmico da Guerra Fria⁸⁷, significou uma mudança intolerável para os interesses da Casa Branca. A exclusão do país insular da OEA e o isolamento diplomático para com a vizinhança procederam das tensões entre Havana e os governos capitalistas do hemisfério, mormente os Estados Unidos (GOTT, 2006, p. 225). A partir do esmaecimento do conflito

⁸⁵ Sobre os conceitos de desconfiança latente e desconfiança estrutural, conferir: DUROSELLE, 2000, pp. 304-305.

⁸⁶ Para além da incompatibilidade de valores, é sabido que os partidos de extrema-direita são, no geral, protecionistas, eurófobos e almejam a desconstrução do projeto europeu.

⁸⁷ Isto é, quando a política internacional, além da bipolaridade, passou a ser também regida em termos de disputa entre paradigmas socioeconômicos (HALLIDAY, 2007, pp. 187-206).

ideológico do mundo pós-bipolar, o diálogo com os demais países americanos se descomplica ante o anacronismo da repulsa a Cuba, incluindo até mesmo esforços recíprocos de reaproximação entre os líderes Barak Obama e Raúl Castro.

A convergência de valores sociopolíticos pode contribuir para aumentar a expectativa de ganhos coletivos (item VI). A Alca, por exemplo, teve mais chances de se concretizar quando a maioria dos governos da América do Sul era composta por coligações de direita ou de centro-direita e flertavam com o liberalismo econômico, acreditando na possibilidade de auferir ganhos conjuntos com a liberalização hemisférica. Depois da proliferação de governos identificados como de esquerda ou de centro-esquerda, as mudanças de crenças e valores políticos inviabilizaram as negociações em torno da Alca, bem como o potencial de alcance de propostas derivadas do discurso pan-americano.

VI) Expectativa de ganhos coletivos. Associa-se à rede de interesses comuns nos âmbitos político e comercial. Conforme explicado por Karl Deutsch, o reconhecimento de interesses comuns em uma coletividade tende a aumentar o impacto da solidariedade, da cooperação e do sentimento de pertencimento, ao passo que a competição pautada numa visão de ganhos relativos perde espaço⁸⁸.

É mais coerente que um Estado se sinta membro de uma comunidade onde esteja claro para cada um dos integrantes que existem possibilidades conjuntas de ganhos – ainda que assimétricos – do que em agrupamentos onde as recompensas comuns são pouco plausíveis ou, ainda pior, onde vigoram a exploração e a ingerência.

Por outro lado, é normal que alguns países possuam vínculos de dependência dentro de uma mesma comunidade. Entretanto, quando essa dependência é percebida como equilibrada ou complementar, ela se torna tolerável. O caso do Brasil nas suas relações com a América do Sul é um exemplo interessante. Durante os governos de Lula da Silva, o Brasil buscou ampliar a parceria com a região sul-americana como um todo. Em inúmeros momentos, Brasília assumiu um perfil considerado deveras complacente *vis-à-vis* as exigências de alguns vizinhos, mormente Argentina, Bolívia, Paraguai e Venezuela (cf. Capítulo 6). Embora tal postura possa ser encarada como um sinal de fraqueza, conforme interpretado por setores da oposição e alguns segmentos da grande imprensa, a retórica oficial apontava para a

⁸⁸ “Se um grupo é ligado por vários interesses específicos, sua solidariedade será provavelmente ainda maior. E se os laços comuns relacionam-se com um grande número de recompensas e valores comuns esta solidariedade poderá tornar-se genérica ou ‘difusa’ entre seus membros; eles, então, sentir-se-ão unidos não apenas com relação a este ou aquele interesse específico, mas com relação a qualquer necessidade, interesse e valor – ou com relação a todos eles – que vierem a lhes dizer respeito. E cada um deles poderá estar disposto a ajudar qualquer outro apenas porque este é membro do mesmo grupo e não devido ao mérito particular do caso.” (DEUTSCH, 1968/1978, p. 93).

necessidade de manter relações cordiais e saudáveis com os Estados da região, evitando que o Brasil fosse revestido com uma roupagem imperialista ou evidenciasse uma elevada diferença de potencial.

Levando-se em conta variáveis complementares, tais como os expressivos superávits comerciais com praticamente todos os países da região e as relações de trocas desiguais⁸⁹, torna-se compreensível a estratégia brasileira de ceder em alguns pontos das negociações para evitar desgastes e tensões. Ademais, de acordo com Karl Deutsch, transferências de riqueza e repartição de benefícios e ônus dentro da comunidade são fatores essenciais requeridos para a criação de uma nova identidade funcional (DEUTSCH, 1968/1978, p. 247).

Em resumo, é essencial a disposição de não insistir em todas as prerrogativas do poder. Joseph Nye explica que o “poder brando depende da credibilidade, e quando os governos são percebidos como manipuladores e a informação é vista como propaganda, a credibilidade é destruída.” (NYE, 2012, p. 118). O mesmo é válido para as identidades supranacionais, motivo pelo qual estas reivindicam uma perspectiva coletiva de ganhos.

Nesse cenário de jogo de soma variável, a palavra “expectativa” é empregada justamente para enfatizar que as vantagens podem até ser ilusórias, mas ao menos deve haver a sensação de que elas existem. Esta atmosfera de “jogo de soma positiva” pode ser impulsionada por meio de concessões protagonizadas pelos Estados mais ricos ou pela preocupação em reduzir as assimetrias. É por essa razão que os processos de integração podem ser interpretados de maneira binária. Seja pelo viés de “instrumento dos países mais poderosos”, seja a partir da ideia de “oportunizar o crescimento dos demais países”, tudo dependerá da maneira pela qual o bloco opera e da qualidade das relações entre seus membros.

A evidência da manipulação do discurso identitário e a utilização de meios não pacíficos para atingir objetivos particulares anula a atração positiva, provocando repulsa e comprometendo os esforços de construção de uma identidade supranacional, pois coloca em risco a estima dos demais – incluindo os que não sofreram danos diretos. Essa é a história do pan-americanismo monroísta, que apesar de emergir na primeira metade do século XIX como uma narrativa defensiva e agradável aos ouvidos dos demais países da América, converte-se em instrumento do imperialismo⁹⁰ norte-americano ao longo da segunda metade do século

⁸⁹ Grande parte da pauta de exportações para a América do Sul é composta de produtos manufaturados, ao passo que as importações são basicamente compostas de *commodities*.

⁹⁰ A polissemia que envolve o conceito de imperialismo requer uma breve explicação do sentido da palavra para o desenvolvimento desta tese. O termo imperialismo, portanto, será utilizado para definir práticas expansionistas ou intervencionistas de um Estado mais forte sobre outro mais fraco, bem como a criação de condições de

XIX. Por fim, essa mudança fomentou o surgimento do discurso identitário latino-americano, que desponta como espécie de resposta ao pan-americanismo.

Sendo assim, conclui-se que quando o uso recorrente da ameaça e da violência reduz ou anula a expectativa coletiva de ganhos, a identidade é enfraquecida.

Os elementos causais, sintetizados no conjunto exposto acima, não podem ser aplicados de maneira estanque. Dessa forma, o modelo aqui apresentado pretende expor um conjunto de fatores que possa compor um quadro geral de condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento das identidades supranacionais.

É primordial chamar a atenção para o fato de que nem sempre é necessária a reunião de todos os itens para que uma identidade supranacional ganhe forma e substância. Na realidade, nenhum dos três estudos de caso abordados nesta tese conseguiu agrupar todas as seis variáveis causais. Ainda assim, a intensidade e a importância de cada variável sempre serão diferentes em contextos distintos. Ressalta-se, apenas, que a sustentação de um paradigma identitário tende a ser mais forte quanto maior for o peso relativo e a quantidade de componentes causais em operação.

Dessa forma, para além do aspecto quantitativo, cumpre atentar para a dimensão qualitativa do problema. Em vista disso, ao abordar os paradigmas identitários, avaliar-se-á a importância de cada condicionante de acordo com a conjuntura, analisando sua dinâmica e capacidade de influência. Novamente, destaca-se aqui a importância da contribuição da Escola Francesa de História das Relações Internacionais, para quem este discernimento visa a desviar toda análise dos perigos do anacronismo e do mecanicismo presente em teorias engessadas. *Grosso modo*, não basta “coleccionar” os atributos para obter uma determinada identidade. Tal como as forças profundas de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, os fatores causais que constroem as identidades supranacionais sempre interagem dentro de um contexto específico e dependem das habilidades dos agentes para ganharem corpo.

Seria errôneo ignorar que as variáveis apresentadas levam em consideração peculiaridades que são, por motivos óbvios, impossíveis de se reproduzir em outras regiões. Destarte, o sistema aqui proposto não tem a pretensão de ser aplicável de forma universal,

dependência entre duas nações mediante grande desequilíbrio de poder econômico. Pretende-se, assim, combinar a perspectiva da “política expansionista” com a visão neomarxista. Para mais detalhes sobre o tema do imperialismo, ver: BRAILLARD; SENARCLENS, 1980.

mas restringe-se às principais identidades supranacionais manifestadas no continente americano, contemplando as especificidades históricas e geográficas que são próprias daquele hemisfério. A compreensão da formação de processos identitários em outras localidades provavelmente demandaria a reestruturação do conjunto de componentes causais e, conseqüentemente, criaria uma nova tipologia interpretativa. Conforme argumenta Fernand Braudel,

(...) os modelos não são mais do que hipóteses, sistemas de explicação solidamente ligados segundo a forma da equação ou da função (...) [é necessário] precisar o papel e os limites do modelo. (...) [Estes são] de duração variável: valem o tempo que vale a realidade que eles registram. (...) O modelo é, assim, alternadamente, ensaio de explicação da estrutura, instrumento de controle, de comparação, verificação da solidez e da própria vida de uma estrutura dada. (BRAUDEL, 1958/2013, pp. 61-62, 68).

1.7.2 Fatores de Finalidade

Nas relações internacionais, o chamado sistema de finalidade refere-se às decisões e ao empenho do homem de Estado e de seu círculo mais próximo no que concerne ao planejamento do futuro, à tentativa de moldá-lo e à estratégia de ação que envolve o trinômio objetivos, meios e riscos para concretizar seus planos (DUROSELLE, 2000, p. 101).

Ao contrário da interpretação teórica realista das Relações Internacionais, derivada do dogma hobbesiano, segundo o qual a rígida dicotomia assuntos internos e assuntos externos menospreza a dinâmica doméstica em prol da perspectiva centrada na “bola de bilhar”, considera-se aqui que a política interna é elementar para a compreensão dos relacionamentos que os Estados mantêm com outras unidades do sistema internacional.

Naturalmente, existem atos de política interna pura, sem nenhum aspecto ou impacto exterior, sendo estes perfeitamente isoláveis – a construção de uma universidade, por exemplo. Por outro lado, todo ato de política exterior possui um aspecto de política doméstica (DUROSELLE, 2000, p. 57). Pierre Milza é um dos intelectuais que contribui para esse debate, ao apresentar a vinculação das políticas interna e externa como o pivô de sua abordagem, descartando clivagens herméticas derivadas dos conceitos reificados de “dentro” e de “fora” (MILZA, 2003, p. 367).

Milza argumenta que os desacordos quanto à orientação externa de um determinado país confluem com as peculiaridades da conjuntura e do contexto externo, mas também se orienta pelas rivalidades entre grupos políticos internos (MILZA, 2003, p. 377). No mesmo sentido, Duroselle sugere que o líder define seus objetivos com relativa liberdade, sendo

influenciado nas suas escolhas pela própria estrutura de poder e por elementos de ordem subjetiva, tais como as ideologias, a ambição e até mesmo seu temperamento (DUROSELLE, 2000, p. 133).

Um exemplo clássico capaz de corroborar estas afirmações é o caso da disparidade de propostas apresentadas por Leon Trotsky e Josef Stalin para a União Soviética se relacionar com o resto do mundo. O primeiro advogava pela revolução mundial, acreditando que a sobrevivência do bolchevismo dependia de uma aliança ofensiva com a classe operária dos países capitalistas. Stalin, por sua vez, abraçava a ideia do socialismo em um só país, almejando a consolidação interna do regime, abrindo espaço para a conciliação internacional e, por desdobraimento, para a coexistência com o Ocidente (RÉMOND, 1993, pp. 79-80).

É possível constatar inúmeros outros casos em que as diretrizes de política externa dependiam das convicções das elites governantes. A China comunista vivencia o mesmo estilo de guerra de proposições, intercalando, inclusive dentro do próprio governo de Mao Tsé-tung (1949-1976), a adoção de uma linha de enfrentamento explícito e uma atitude conciliatória nas suas interações com o exterior – incluindo os soviéticos.

Verifica-se a mesma imbricação entre o doméstico e o externo após a vitória da coalizão de esquerda encabeçada pelo Partido Social Democrata da República Federal da Alemanha, do chanceler Willy Brandt (1969-1974). Ao suprimir a Doutrina Hallstein, substituindo-a pela *Ostpolitik*, Brandt precipitou uma relevante inflexão diplomática, ao buscar a normalização das relações com as nações do Leste Europeu, incluindo a República Democrática Alemã.

Do mesmo modo, as escolhas que envolvem as identidades supranacionais dialogam com movimentos nacionais de sustentação e de oposição, que podem suscitá-las ou não. Dependendo da força das estruturas e das conjunturas, abre-se a possibilidade para que políticos, partidos, ou mesmo o próprio aparato governamental goze de certa margem de independência para investir no paradigma identitário mais apropriado para a consecução daquilo que é considerado interesse nacional. Contudo, quando as identidades supranacionais não contam com o suporte de uma forte conjunção de fatores de causalidade, torna-se muito mais complexo obter algum resultado apenas com ações de ordem voluntarista. Existe, sim, algum espaço para a ação política dos indivíduos e grupos que estão no poder – bem como para a influência indireta exercida por intelectuais e comunidades epistêmicas –, mas é preciso lembrar-se de seu caráter limitado – o que é diferente de determinado.

A busca do consenso interno em prol de uma identidade específica pode ser alcançada mediante o esforço de transformá-la em uma meta de política externa, mobilizando a classe política e a opinião pública com o objetivo de suplantar as disputas partidárias e ideológicas, criando uma atmosfera de unidade nacional em torno do tema. O consenso entre o *establishment* partidário dos países-membros da UE sobre a existência de uma identidade europeia é, provavelmente, o caso mais emblemático – ainda que os movimentos eurocéticos e nacionalistas tenham crescido desde meados da primeira década do século XXI. No mesmo sentido, a concepção brasileira de uma identidade sul-americana também alcançou, ainda que por tempo limitado, o *status* de consenso para os representantes das duas principais agremiações políticas nacionais: o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira⁹¹.

É preciso reconhecer a influência que as elites políticas, os partidos e, em menor medida, os *lobbies* exercem sobre as escolhas dos governos no âmbito da política externa. Por razões óbvias, isto ocorre com maior vigor em cenários domésticos de natureza poliárquica⁹², sendo um fenômeno corrente nas democracias, onde as diretrizes de agenda revelam-se vulneráveis ao dissenso e ao escrutínio público (LIMA, 2000). Paralelamente à influência dos condicionantes causais, devem-se considerar os agentes citados como atores responsáveis por impulsionar as identidades, explorando o potencial dos condicionantes, ou por suprimi-las através do enfrentamento da pressão desses imperativos. Evidentemente, há um *continuum* que permeia estes dois posicionamentos extremos, com amplas possibilidades de combinação entre os elementos causais e finais.

A despeito da importância dos fatores finais, esta tese enfatizará a análise dos fatores causais, haja vista que uma das principais contribuições desta pesquisa é justamente a organização e o reconhecimento da ação de cada um dos fatores causais nos processos identitários americanos. Ademais, estudar as posições individuais de cada país sobre cada um dos paradigmas identitários inviabilizaria o desenvolvimento deste trabalho, pois demandaria uma massa documental incalculável. Dessa forma, os fatores finais apenas serão abordados quando se revelarem imprescindíveis para uma compreensão mais ampla de determinada

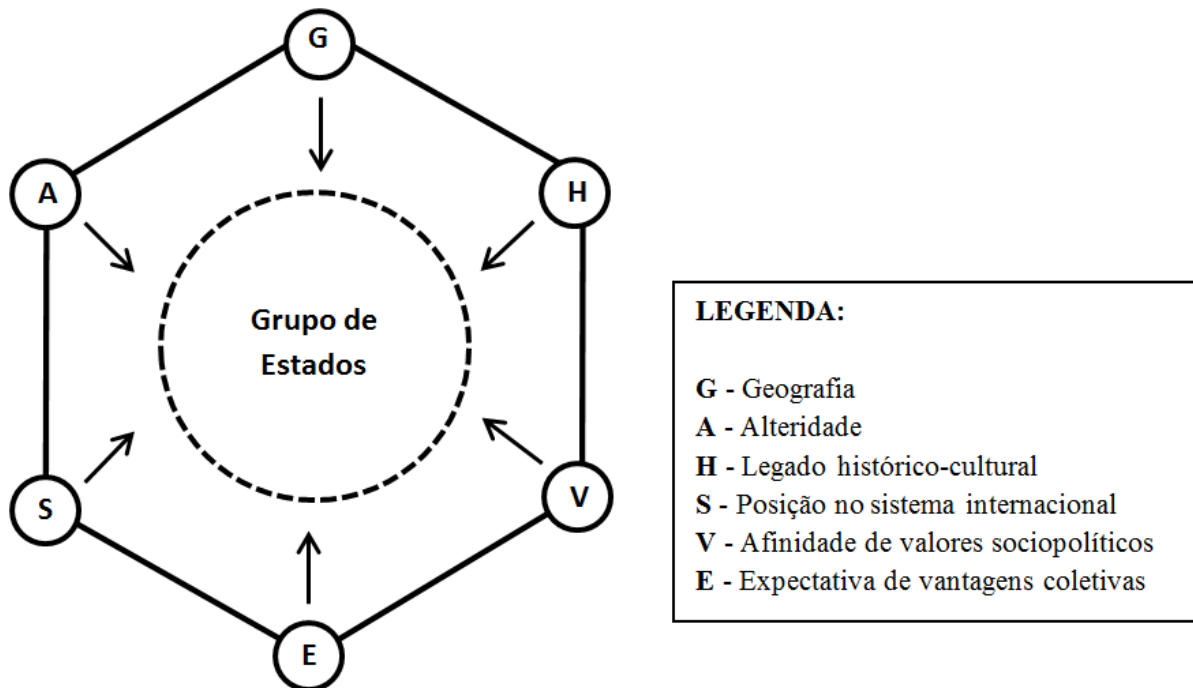
⁹¹ O Comunicado de Brasília (2000), documento produzido após a I Reunião de Presidentes da América do Sul, idealizada por Fernando Henrique Cardoso, destaca, em seu 11º parágrafo, a relevância da instrumentação da identidade sul-americana. Curiosamente, ambas as legendas resguardam, desde os embates eleitorais de 2006, posições bastante divergentes sobre o papel da região, sendo particularmente interessante a rejeição do PSDB ao projeto iniciado por ele próprio (GAVIÃO, 2014).

⁹² A poliárquia é definida mediante dois parâmetros: a inclusão popular na definição de seus representantes e a ampla disputa política para essa escolha.

identidade supranacional, e sempre será feito de maneira localizada e enfatizando as ações dos Estados-vetores.

De modo a simplificar a interação entre os atores estatais e as forças condicionantes – os fatores causais –, optou-se por elaborar o esquema presente na Figura 1. Cada vértice do hexágono (G, A, H, S, E, V) representa um dos fatores de causalidade atuando sobre um conjunto de Estados. É dessa articulação que decorre a possibilidade de surgimento de uma dada identidade supranacional.

Figura 1 - Atuação das forças causais no processo de formação das identidades supranacionais



Fonte: elaboração própria

Estando consciente da dificuldade de reduzir a complexidade da realidade a um esquema imagético, presume-se que esteja subentendido que as nuances da análise histórica revelam as limitações do gráfico. Este último é apenas um recurso ilustrativo que visa, mediante uma abstração, tornar “visível” a rede de interações por trás das identidades supranacionais.

Conforme afirmado anteriormente, as identidades são, em última instância, formações discursivas. Todavia, necessitam alicerçar-se em elementos minimamente objetivos. Não é

obrigatório que uma determinada identidade supranacional tenha necessariamente de contar com a reunião de todas as seis forças causais supracitadas. Conforme supramencionado, as possibilidades de combinações são múltiplas, assim como a intensidade de cada elemento particular variará de acordo com as especificidades conjunturais.

Nesta altura, espera-se que estejam suficientemente claras não só as diferenças entre as identidades nacionais e supranacionais, mas também a capacidade de conciliação entre ambas, uma vez que não são entes excludentes. Isso ocorre justamente porque as identidades supranacionais se manifestam em um nível acima dos Estados e, por isso mesmo, são dotadas de outra natureza, com especificidades, limitações e dinâmicas próprias.

Tendo em vista o caráter anárquico das relações internacionais – no sentido de inexistência de um poder organizado com capacidade de proporcionar efetivamente o cumprimento de determinações ou normas jurídicas por parte dos Estados –, torna-se claro que as identidades supranacionais jamais poderão gozar do mesmo potencial que as identidades nacionais possuem. Isso ocorre porque no tabuleiro doméstico o Estado é capaz de monopolizar a violência legítima – tanto física como simbólica – e, a partir daí, impor de forma vertical um modelo de identidade que lhe interesse e rechaçar concorrentes indesejados⁹³.

Em contrapartida, na dimensão internacional a ausência de um Leviatã inviabiliza o gerenciamento das dissidências e das discordâncias entre os Estados sobre as composições identitárias supranacionais que, como foi comentado, podem variar segundo os seus próprios interesses e envolver disputas horizontais que se desenrolam no campo de lutas. Essa é uma das razões pela qual Gérard Bossuat situa a identidade europeia em “desvantagem” na concorrência com suas congêneres de natureza nacional⁹⁴:

Fora da Europa, eles se dizem europeus, **mas eles são de uma nação dentro da Europa**. Em relação a estes modelos identitários próprios às sociedades europeias, extremamente teorizados e historicizados – até mesmo dramatizados –, que provocam emoções e sentimentos profundos de pertencimento desde a infância, a identidade europeia parece ter uma consistência mais frágil. (BOSSUAT, 2012, p. 666 – Ênfase minha).

⁹³ Vide o exemplo da relação entre o “Leviatã espanhol” – dotado de prerrogativas legais e de aparato repressivo legítimo – e a Catalunha.

⁹⁴ Entretanto, é importante ressaltar que o autor analisa a identidade europeia a partir de seus impactos sobre os cidadãos europeus, e não sobre os Estados. Em outras palavras, ele não trabalha com a ideia de uma identidade supranacional tal como é a proposta da presente tese.

Ademais, as identidades supranacionais carecem de instrumentos preciosos que estão presentes no processo de construção das suas correspondentes nacionais, tais como a lealdade cívica e o poder de homogeneização linguística, cultural e política. O projeto europeu, malgrado a atual circunstância de instabilidade e a enorme distância para a consecução de uma integração política plena, já almejou encarnar uma federação de Estados, motivo pelo qual se dedicou com maior esmero na elaboração de instrumentos simbólicos caros aos Estados nacionais, tais como bandeira⁹⁵, hino⁹⁶, moeda⁹⁷ e data comemorativa⁹⁸.

Embora o caráter funcional das identidades supranacionais esteja muito mais direcionado para o âmbito das relações interestatais, há também a intenção de incrustar na dimensão social um sentimento de filiação capaz de tornar os cidadãos cientes de que não somente a aproximação entre os Estados alinhados dentro de um mesmo arquétipo identitário é algo positivo, mas também fazer enxergar no outro um parceiro – não só no âmbito intergovernamental, mas também na esfera societal. Isto colabora diretamente para a minimização das incertezas decorrentes do fator aleatório intrínseco ao estrangeiro, estimulando confiança recíproca até mesmo no que tange aos atores da sociedade civil, podendo desdobrar-se para a esfera governamental e, em casos mais específicos, legitimar agendas e suscitar preferências conjuntas.

Por fim, nota-se que a plena integração política entre dois ou mais Estados tem pela frente tantos obstáculos que seria possível classificá-la como uma meta quase impossível. De qualquer maneira, o que importa nesta altura do texto é deixar evidentes as diferenças substanciais que existem entre as identidades nacionais e supranacionais, de modo que os estudos de caso sejam devidamente introduzidos a seguir.

⁹⁵ Após conquistar medalha de prata nas Olimpíadas do Rio de Janeiro, a esgrimista italiana Elisa di Francisca exibiu no pódio a bandeira da União Europeia, e não a de seu país. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37051052>>. Acesso em: 11/08/2016.

⁹⁶ Adotado em 1972, o hino europeu é um arranjo instrumental da “Ode à Alegria” da Nona Sinfonia de Ludwig Van Beethoven (1823).

⁹⁷ Embora toda moeda seja uma expressão da soberania estatal, algumas eram dotadas de forte carga simbólica, tais como o franco – criado durante a Revolução Francesa –, o marco alemão e a lira italiana. Em janeiro de 2002, o euro entrou em circulação e substituiu as antigas moedas nacionais.

⁹⁸ O dia da Europa é comemorado em 9 de maio. A data faz referência à Declaração de Schuman (1950).

2 PAN-AMERICANISMOS: AS PRIMEIRAS IDENTIDADES AMERICANAS

Eu desejo mais do que qualquer outro ver formar na América a maior nação do mundo, menos por sua extensão e riqueza que por sua liberdade e glória.
- Simón Bolívar (1815)

Os cidadãos dos Estados Unidos apreciam os sentimentos mais amigáveis a favor da Liberdade e felicidade dos seus semelhantes deste lado do Atlântico.
- James Monroe (1823)

Nas Américas, a alvorada do século XIX trouxe consigo os ventos da independência política. Ainda que a circulação de ideias iluministas tenha sido importante na realização de suas respectivas arquiteturas institucionais, os Estados Unidos foram a grande inspiração de praticamente todos os novos países recém-fundados. Estes, com a exceção do Brasil, adotaram o regime republicano por oposição às monarquias em vigência na Europa. Em pouco tempo, chefes de Estado e de governo, bem como diplomatas e embaixadores, começaram a trocar contatos com a nova vizinhança que emergia da luta anticolonial.

Muito antes de as identidades latino-americana e sul-americana despontarem como processos relevantes nas relações interamericanas, o hemisfério vivenciou dois ensaios de construção identitária distintos, ainda que derivados de uma concepção definida como pan-americana: o bolivarismo e o monroísmo⁹⁹.

Sabendo-se que a formação das identidades sul-americana e latino-americana envolve processos que, para além de sua própria complexidade como objeto de estudo, não podem ser compreendidos sem uma imersão temporal mais longa, urge analisar as duas narrativas pan-americanas que lhes antecedem e influenciam. Portanto, convém entender a gênese, o funcionamento e a evolução desses modelos identitários precedentes.

O bolivarismo e o monroísmo são entes contemporâneos. Ambos ganham corpo na década de 1820. No entanto, quando confrontados, destacam-se divergências significativas no tocante a duas questões de fundo: os limites territoriais do grupamento de países a serem agregados dentro da comunidade e a arquitetura institucional da mesma.

O objetivo deste Capítulo é justamente tratar dessas duas propostas que marcaram a história do continente americano durante o século XIX e que continuam a produzir efeitos no presente. Portanto, o texto está organizado visando a explicar as duas vertentes do pan-americanismo, de modo que, posteriormente, a observação crítica dos pontos de continuidade, de ruptura e de tensão permita elucidar de que maneira as novas manifestações identitárias

⁹⁹ Do ponto de vista formal, o conceito de pan-americanismo foi criado pelo presidente James Gillespie Blaine, em 1882. Contudo, esta tese utilizará o mesmo termo para se referir ao projeto de Simón Bolívar, tal como a historiografia tem feito até este momento.

posteriores são gestadas.

Contudo, conforme anunciado na Introdução desta tese, a identidade supranacional pan-americana proposta por Simón Bolívar será analisada a partir dos fatores causais apresentados no Capítulo 1, aplicando-os ao Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (1826).

2.1 A Utopia Pan-Americana de Simón Bolívar

O interesse acadêmico em temas ligados às identidades nacionais e ao nacionalismo cresceu nos últimos anos. Contudo, percebe-se um relativo descaso pela América Latina, uma vez que os processos na região não se encaixam no tradicional paradigma europeu de conceito de nação. Ao contrário de suas homólogas europeias, as nações latino-americanas são todas multiétnicas e jamais conheceram níveis semelhantes de violência etnonacionalista ou de repressão homogeneizadora (DOYLE; PAMPLONA, 2006, pp. 17-19).

Por outro lado, a historiografia latino-americana, até o início do século XXI, ignorou o debate sobre a construção dos Estados-nação na região:

(...) a partir dos anos 50, os campos historiográficos mais atrativos para os pesquisadores foram a história econômica e a história demográfica. Nos anos 70, foram a história social, a história política, com sua ênfase no período da independência havia sido – até o seu declínio em meados do século XX – o período central no interesse dos historiadores latino-americanos que a procurariam a gesta originária, as virtudes dos heróis fundadores e os modelos que deveriam ser seguidos para garantir a grandeza da nação. (BREZZO, 2003, p. 180).

Assim sendo, a singularidade da nação, quando abordada, o era a partir de três perspectivas diferentes: cultural (distintos grupos étnicos vivendo sob a autoridade da Coroa espanhola), territorial (população associada a um espaço físico) e institucional (nação como substantivo coletivo – povo grande, reino, Estado, etc. – sujeitos a um mesmo Príncipe ou governo).

Considerava-se que durante o processo de independência houve uma mutação que associou a dimensão espacial à soberania e à pátria¹⁰⁰. Dessa forma, a lealdade não teria se transformado de forma linear, mas se configurado a partir de círculos concêntricos de lealdades, da nação espanhola para a americana, e posteriormente para a argentina, chilena, venezuelana, etc. (BREZZO, 2003, p. 186).

¹⁰⁰ Pátria referia-se ao lugar de nascimento. Os contemporâneos utilizavam esse termo com mais frequência do que nação.

Finalmente, com a revisão historiográfica iniciada, entre outros, por François-Xavier Guerra (2003), Antonio Annino e José Carlos Chiaramonte (2004), são questionadas essas interpretações clássicas da independência que colocavam a relação entre identidade cultural e o desejo de soberania como uma evidência que não precisava de justificação. François-Xavier Guerra é muito claro a esse respeito:

Algumas vezes foi dito que na América hispânica o Estado havia precedido a nação. Seria melhor dizer que as antigas comunidades políticas – reinos e cidades – precederam tanto o Estado como a nação, e que a grande tarefa do século XIX para os vencedores das guerras de independência será construir o Estado primeiro e depois, a partir dele, a nação – moderna. (GUERRA, 2009, p. 429).

Ou seja, nunca houve reivindicações por uma identidade primordialista durante a emancipação da América Ibérica:

O modelo era o da Revolução Francesa, não o chauvinismo napoleônico, mas um nacionalismo cívico subjacente. O nacionalismo característico de Simón Bolívar, por exemplo, carecia de referências a dimensões étnicas ou culturais; e tornava de natureza política o critério máximo da nacionalidade. (DOYLE; PAMPLONA, 2006, p. 4).

Não obstante, alguns acadêmicos continuam a defender as antigas explicações, muitas das quais tributárias de Benedict Anderson, autor que alça os *criollos* à condição de pioneiros na construção dos modelos de Estado nacional, antecipando inclusive os movimentos europeus. De acordo com a nova historiografia, a interpretação de Anderson é duplamente equivocada: primeiro porque não existia uma identidade nacional definida antes da independência dessas novas repúblicas, apesar do enraizamento da língua, da religião, do sistema de leis e dos costumes de origem europeia; segundo, porque o autor reduz o surgimento da nação a poucas e discutíveis variáveis – a língua, o capitalismo tipográfico e os movimentos de peregrinação das elites *criollas*. Por esse motivo, José Carlos Chiaramonte considera que a contribuição de Anderson para a história hispano-americana é praticamente nula:

Anderson esboça uma interpretação do processo de Independência que o mostra ainda preso à perspectiva aberta pelo romantismo e criticada pela historiografia recente, de que as nações derivam de nacionalidades pré-existentes, perspectiva que faz com que sua atenção se volte para a gênese dos fatores que durante os séculos XVI a XVIII haviam convergido na formação das nacionalidades, deformando com essa presunção anacrônica o significado delas. (CHIARAMONTE, 2004, p. 164).

De fato, os cabildos eram politicamente multiétnicos e locais. As diferentes culturas nacionais unificadoras foram construídas bem mais tarde, em alguns casos apenas no século XX, em processos que originaram importantes tensões étnicas em relação aos indígenas e

africanos.

Mas durante a formação dos novos Estados nas Américas são escassos os conflitos de origem étnica ou religiosa. Nem mesmo as esporádicas tensões fronteiriças tiveram essas causas. É bom lembrar que as elites dos novos Estados conservaram, pelo menos parcialmente, a antiga estrutura política e administrativa colonial. Além disso, os *criollos* compartilhavam com os espanhóis peninsulares – descritos por Bolívar como “naturais e implacáveis inimigos” (BOLÍVAR, 1812/2007, p. 9) – uma mesma identidade cultural:

Somente o lugar de nascimento e as identidades regionais em formação diferenciavam-nos dos espanhóis na Espanha. (...) O problema da América Hispânica não é o das várias nacionalidades que virão a formar um Estado, mas o problema de construir "nações" separadas a partir de uma mesma "nacionalidade" hispânica. (GUERRA, 2003, p. 187).

É evidente que em um mundo basicamente rural havia uma infinidade de identidades culturais arraigadas no âmbito local e regional. Contudo, para além dos particularismos, existiam alguns atributos de uma identidade comum baseada na língua espanhola, no catolicismo, na fidelidade ao rei e na americanidade. Esta última, entendida como a exaltação da natureza, do passado e do futuro da América, era o elemento mais recente, surgindo no século XVII (GUERRA, 1994, p. 78). Contudo, esse frágil equilíbrio existente entre múltiplas identidades superpostas e imbricadas, mas compatíveis entre si, começa a se romper com a entrada das tropas de Napoleão Bonaparte na Espanha.

Durante a emancipação, o conceito de "nação espanhola" coexistiu com o da "nação americana" e com o mais restrito associado à pátria. Com a consumação da independência, da perspectiva do Novo Mundo a "nação espanhola" desapareceria, mas a projeção americana e a projeção local da nação (em seu duplo aspecto de reino ou província, e de cidade natal) iriam interagir durante várias décadas. (QUIJADA, 2003, p. 297).

Entretanto, ainda persistem na historiografia do período algumas questões em aberto:

Se há acordo de que na América Latina o Estado precedeu a nação e que as nações americanas modernas, como unidades políticas em função de fronteiras culturais não existiam até meados do século XIX, o mesmo não acontece quando se tenta responder sobre o resultado do processo de independência na América espanhola. Ou seja, por que surgiram vários estados soberanos do Império Espanhol? O que causou essas mutações? (BREZZO, 2003, p. 187).

Luis Monguió, em trabalho pioneiro de 1978, define claramente o que os contemporâneos entendiam por pátria e nação:

(...) a palavra nação não foi, no Vice Reino do Peru, um caminho identificador do significado de "Estado-nação" ou "Estado nacional" até os últimos momentos da luta

pela independência. Isto porque, na minha opinião, a palavra foi tradicionalmente ligada ao sentimento de casta da sociedade colonial em que, como vimos, havia uma nação espanhola ou de espanhóis (peninsular, *criollos* e mestiços, apesar de suas divisões e rivalidades internas) e uma nação de nativos (índios) e ainda uma nação de negros e de índios selvagens. Uma frase do Libertador Bolívar, em sua Carta de Jamaica, de 6 de Setembro de 1815, parece confirmar este sentimento: "não somos – escreveu – nem índios, nem europeus, mas uma espécie intermediária, entre os proprietários legítimos do país [os índios] e os usurpadores espanhóis: em suma, sendo nós americanos de nascimento e nossos direitos os da Europa, temos que estes aos do país... por isso nos encontramos no caso mais extraordinário e complicado." A palavra identificadora e a idéia correlativa poderia preencher a lacuna entre as várias nações do Peru, e não somente do Peru na América espanhola, sobre uma base não de casta ou origem étnica, mas de lugar nascimento era a palavra e a idéia de pátria. (MONGUIÓ, 1978, p. 467).

A partir da independência, a pátria que as elites *criollas* desejavam construir teria essencialmente um conteúdo político: arquitetar um governo próprio, independente do governo central monárquico, mas também das cidades rivais.

No caso das colônias hispano-americanas, o problema da substituição da legitimidade da monarquia castelhana foi resolvido unanimemente pelos líderes da independência por meio do recurso à doutrina prevalecte do pacto de sujeição e seu corolário da retroversão da soberania aos povos, que do México ao Rio da Prata foi invocado pelos *ayuntamientos* ou cabildos das capitais vicerreinais como base da decisão de criar novas autoridades. (CHIARAMONTE, 2004, p. 12).

Nesse sentido, não havia a princípio a intenção por parte das elites coloniais de se separarem da metrópole nem de fazerem uma revolução. Esta última é impulsionada por eventos exógenos, como a invasão napoleônica e a crise provocada pelas abdições de Baiona. Os movimentos de Miguel Hidalgo, José María Morelos, Simón Bolívar o José de San Martín não realizam revoluções, como a historiografia tradicional tinha considerado, mas apenas "rebeliões que acompanharam, precederam e até atrasaram (devido ao medo que causaram nas elites) a independência política." (ÁVILA, 2008, pp. 26-27).

No imaginário independentista "a pátria era a liberdade e a liberdade se projetava sobre todos, fossem crioulos, fossem indígenas ou fossem escravos." (QUIJADA, 2003, p. 307). Ou seja, essas novas unidades só consentiam pactos ou negociações com as demais. Nesse contexto, a proposta de Bolívar de união entre elas, baseada na extraordinariamente tênue identidade hispano-americana, era uma utopia, uma vez que "abaixo do nível da ideologia continental não havia base mental, estrutural e econômica para um centralismo sério" (ZEUSKE, 2003, p. 15). Dessa forma,

Nem as identidades locais que atuaram umas contra as outras, nem a ideia de pátria foram suficientes para a criação de um imaginário nacional. Na América espanhola foi preciso inventar a nação, processo que implicou a configuração no imaginário das elites de uma série de traços diferenciais que singularizavam a própria pátria

para além dos limites definidos pelo território e pela projeção institucional, características assumidas como únicos e irrepetíveis, que estabeleciam uma distinção não só do tronco espanhol inicial, mas dos próprios vizinhos. (BREZZO, 2003, p. 191).

A narrativa histórica bolivariana destaca na história do processo de integração americana o papel dos “pais fundadores” e suas contribuições. Dessa forma, apresenta um panteão formado por: Francisco de Miranda y Rodríguez (1750-1816); Mariano Alejo Álvarez Vera (1781-1855); Bernardo Monteagudo (1789-1825); Simón Bolívar (1783-1830); José Julián Martí Pérez (1853-1895) e Eugenio María de Hostos y Bonilla (1839-1903). O Quadro 3 foi desenvolvido por Weimar Giovanni Iño Daza, onde o autor sintetiza o legado de cada um deles.

Quadro 3 - Principais ideias e projetos de integração americana de Miranda, Álvarez, Monteagudo, Bolívar, Martí e Hostos: de fins do século XVIII ao final do século XIX

Ideas/proyectos	Forma de unidad	Tipos de unidad (integración)	Objetivos de la integración	Vías de integración	Alianzas
Miranda	Federación continental americana “Colombia”	Unión geográfica, sociocultural y comercial	Inicio de la independencia Identidad americana/ciudadanía Gobiernos propios	Gobierno continental republicano	Acuerdos internacionales con Estados Unidos y Gran Bretaña
Álvarez	No menciona	Identidad americana (unidad sociocultural)	Igualdad jurídica, social y laboral de los americanos	No menciona	No menciona
Monteagudo	Federación General entre los Estados hispanoamericanos	Unión política y territorial	Consolidar la independencia de las colonias	Asamblea de plenipotenciarios	Tratados y alianzas de paz (bilaterales y multilaterales)
Bolívar	“Congreso Anfictiónico de Panamá”	Unión política, militar y sociocultural	Consolidación y defensa de la independencia y del territorio Ciudadanía americana Instituir gobiernos republicanos	Congreso de plenipotenciarios	Tratados de alianza con Perú (1822), Chile (1822), Argentina (1823), México (1823) y República de Centroamérica (1825) Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1826)
Martí	“Nuestroamericanismo”	Unión sociocultural e histórica	Identidad, alma, espíritu y civilización americana Constitución de gobiernos americanos Oposición a la Doctrina Monroe	Comunidad americana	Sudamérica, Centroamérica y Antillas
Hostos	Confederación americana “Colombia”	Unión sociocultural	Constituir la “raza americana”	Gobierno internacional	Alianza moral y cultural en la América Hispana

Fonte: IÑO DAZA, 2013, p. 20.

A partir das considerações anteriores sobre o nacionalismo na América Espanhola, este subcapítulo analisa o pan-americanismo de Simón Bolívar, especialmente nos marcos do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, assinado nos marcos do Congresso

Anfictiônico do Panamá (1826). Busca-se examinar as instituições políticas propostas e os desafios impeditivos para a consecução de uma identidade supranacional hispano-americana.

2.1.1 A Natureza Político-Institucional e Identitária do Projeto Pan-Americano Bolivarista

Simón Bolívar nasceu em Caracas, no seio de uma das mais abastadas e ilustres famílias da América Hispânica. Originários da nobreza basca, seus antepassados haviam chegado ao Novo Mundo no século XVI. Doravante, passaram a ocupar importantes cargos públicos. Segundo Dennis Wepman, a família Bolívar era proprietária de minas de prata e cobre, de fazendas e de propriedades voltadas para a produção de açúcar e cacau. Apenas em San Mateo, mantinham mais de 1.200 escravos a seu serviço (WEPMAN, 1987, p.8).

Simón Bolívar teve dois tutores ilustres, Andrés Bello, nome importante do romantismo hispano-americano, e Simón Rodríguez, um revolucionário que apreciava as ideias do Iluminismo, especialmente de Jean-Jacques Rousseau. A educação republicano-liberal proporcionada por Rodríguez foi parte relevante da formação intelectual de Bolívar, explicando, inclusive, a razão pela qual se envolveu com tanto esmero em dois grandes desígnios no tocante à América Espanhola: libertação e união.

A meta primordial do Libertador consistia na emancipação política definitiva da região, contrapondo-se com veemência às pretensões espanholas de manutenção do *status quo* em suas possessões coloniais localizadas na América. Acompanhado em tal empreitada por outros importantes líderes militares sul-americanos, como José Francisco de San Martín (1778-1850), Bernardo O'Higgins (1778-1842), Antonio José de Sucre (1795-1830) e Francisco de Paula Santander (1792-1840), podemos afirmar que Bolívar logrou satisfatório êxito quanto ao cumprimento de tal incumbência. No início da década de 1820, a Espanha havia perdido todas as suas colônias americanas, à exceção de Cuba e Porto Rico (OVERY, 2009, pp. 250-251).

A alcunha de “Libertador”, que vinha desde a aclamação pelo povo de Mérida, em março de 1813, logo se transformou em título oficial concedido pela prefeitura de sua cidade natal, Caracas. Os feitos futuros de Bolívar legitimaram a reputação conquistada, haja vista que ele participou da luta para livrar do jugo espanhol uma área equivalente a praticamente toda a América Andina¹⁰¹, abrangendo o que hodiernamente corresponde aproximadamente à Venezuela, Colômbia, Panamá, Equador, Bolívia e parte do Peru.

¹⁰¹ A única exceção é o Chile, cuja libertação deu-se por meio da liderança militar de Bernardo O'Higgins.

A segunda grande meta de Bolívar era o estabelecimento de projetos integracionistas, entre as quais figuram a Grã-Colômbia¹⁰², o Congresso Anfictiônico do Panamá¹⁰³ e a Federação Geral¹⁰⁴. Para o plano doméstico, as propostas de união eram interpretadas como fatores de estabilidade política, ao passo que no âmbito externo garantiriam maior eficiência defensiva, assegurando a sobrevivência política das novas repúblicas. O contexto internacional era adverso o suficiente para levantar temores, sobretudo a partir da organização da Santa Aliança¹⁰⁵, cuja orientação intervencionista, antirrepublicana e antiliberal deixava evidente sua vontade de ver o restabelecimento do regime colonial nas Américas, ameaçando os países recém-independentes (PELLISTRANDI, 2000, pp. 49-52).

O termo bolivarismo será definido, portanto, como a visão pan-americana concebida por Simón Bolívar para reunir as repúblicas hispânicas da América em uma confederação, tal como preconizado no Congresso do Panamá. Apesar de seu fracasso ser compreensível ante o domínio dos interesses e identidades locais, da precariedade dos sistemas de comunicação e da integração física incipiente¹⁰⁶, os princípios de união do bolivarismo conseguiram se perpetuar no imaginário coletivo dos povos latino-americanos, sendo, inclusive, exumado e ressignificado algumas vezes ao longo do século XX. Dentre as recentes reinterpretações de Bolívar, a mais importante ocorreu a partir da chamada “Revolução Bolivariana” iniciada pelo ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, que se apropriou da figura republicano-liberal do Libertador para convertê-lo em um herói socialista e anti-imperialista, resultando na doutrina do bolivarianismo¹⁰⁷.

Antes de continuar, convém estabelecer uma distinção terminológica entre o bolivarismo e o bolivarianismo, atentando para as principais diferenças entre ambos, evitando, assim, possíveis equívocos interpretativos. O primeiro representa os ideais de Bolívar na qualidade de instrumento para a constituição de uma grande Confederação. O segundo é uma corrente política empenhada na releitura dos pressupostos integracionistas de Bolívar a partir

¹⁰² O termo Grã-Colômbia costuma ser empregado para distingui-la da atual República da Colômbia. O país incorporava o Vice-Reino de Nova Granada, a Capitania-Geral da Venezuela, o Equador e o istmo do Panamá.

¹⁰³ Congresso que reuniria as repúblicas hispano-americanas em torno de uma confederação.

¹⁰⁴ Proposta de união entre a Grã-Colômbia, o Peru e a Bolívia.

¹⁰⁵ Criada nos marcos do Congresso de Viena (1815), a Santa Aliança incluía a Áustria católica, a Rússia ortodoxa e a Prússia luterana.

¹⁰⁶ No período colonial, uma viagem por mar de Buenos Aires a Acapulco durava algo em torno de quatro meses. A viagem de volta podia ser ainda mais longa. Por terra, uma jornada de Buenos Aires a Santiago levava cerca de dois meses, e nove meses de Buenos Aires a Cartagena (ANDERSON, 2011, p. 91).

¹⁰⁷ A referência a Bolívar no nome do país se deu por meio da nova Constituição adotada em 1999, durante o primeiro governo de Hugo Chávez.

de uma interpretação socialista¹⁰⁸, realizada numa conjuntura de desencanto sul-americano em face dos insatisfatórios resultados decorrentes de aproximadamente uma década sob a hegemonia de políticas inspiradas no receituário liberal do Consenso de Washington.

Não é o objetivo desta pesquisa realizar qualquer juízo de valor sobre o bolivarianismo, mas é fundamental deixar explícito que essa doutrina tem muito pouco em comum com o pensamento original de Simón Bolívar, configurando-se, ao contrário, numa apropriação profundamente ideológica do passado.

Quanto ao bolivarismo original – de viés hispano-americano –, é interessante notar que, muito antes de as identidades latino-americana e sul-americana despontarem como variáveis simbólicas relevantes nas relações interamericanas, o hemisfério vivenciou, paralelamente, outro ensaio de construção identitária distinto, ainda que derivado de uma concepção também definida como pan-americana: o monroísmo – de abrangência hemisférica, derivado da proclamação da Doutrina Monroe (1823).

Indalecio Liévano Aguirre (1968), historiador, político e estadista colombiano, publica um estudo comparativo entre aquelas duas vertentes. O autor não esconde seu apreço pessoal pelo bolivarismo, embora admita que ambas tivessem um inimigo comum: o tradicionalismo e o conservadorismo – representados pelos soberanos ligados à Santa Aliança. Quanto ao bolivarismo, um documento importante é a carta de convocação para o Congresso do Panamá, assinada por Bolívar desde o Peru – onde estava como Chefe de Estado – e encaminhada aos governos da Grã-Colômbia, do México, das Províncias Unidas do Rio da Prata, do Chile e das Províncias Unidas da América Central. Ao comparar as vertentes pan-americanas, percebe-se que o monroísmo possui um caráter unilateral e não propõe a criação de instituições, enquanto que o bolivarismo busca a isonomia e a formação de um organismo intergovernamental. O texto de Bolívar ajuda a entender as dessemelhanças de fundamentos e de concepções entre os dois modelos:

Estabelecer aquele sistema [de garantias] e consolidar o poder deste grande corpo político, pertence ao exercício de uma **autoridade superior que dirija a política de nossos governos, cuja influência mantenha a uniformidade dos seus princípios, e que só seu nome acalme nossas tempestades.**

Profundamente penetrado por estas ideias, convidei em 1822, como presidente da República da Colômbia, os Governos do México, Peru, Chile e Buenos Aires, para que formássemos uma confederação e reuníssemos (...) uma assembleia de

¹⁰⁸ A esquerda venezuelana traçou associações tão simbióticas entre a imagem do Libertador e o socialismo, que em 2007 o próprio Chávez rejeitou uma nova alteração do nome do país para República Socialista da Venezuela. De acordo com Chávez: “não acredito que seja necessário mudar o nome. **O bolivariano leva intrínseco o socialismo.** Um bolivariano verdadeiro não pode ser capitalista, o capitalista é antibolivariano”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u104001.shtml>>. Acesso em 26/03/2012. Ênfase minha.

plenipotenciários de cada Estado **“que nos servisse de conselho nos grandes conflitos, de ponto de contato nos perigos comuns, de fiel intérprete nos tratados públicos quando ocorrerem dificuldades, e de conciliador, enfim, de nossas diferenças”**. (BOLÍVAR, 1824/2007, p. 171 – Ênfases minhas).

Nota-se que a proposta de Bolívar de estabelecer uma “autoridade superior” acima dos países-membros tinha como objetivo, portanto, articular o seguinte tripé: (i) estabelecer uma espécie de coordenação política dos Estados confederados; (ii) promover a uniformização dos princípios daqueles governos; e (iii) solucionar controvérsias mediante a instauração de mecanismos de arbitragem. Esses princípios seriam incorporados ao futuro Tratado de União, Liga e Confederação, mormente nos quatro itens contemplados em seu Artigo 13.

É interessante ressaltar que a Grã-Colômbia – fundada em 1819 a partir de uma proposta de Bolívar para unir a Nova Granada, a Venezuela e, posteriormente, o Equador – já antecipava o grande interesse que o Libertador demonstraria pelo estreitamento de laços entre os países da América do Sul, de modo a garantir estabilidade, liberdade e segurança. O documento entregue ao Congresso de Angostura (1819) propondo a criação daquele novo país coloca em evidência seus objetivos.

Os granadinos estão intimamente impregnados da imensa vantagem que é a criação de uma nova República, composta por estas duas nações, para um e outro povo. A reunião da Nova Granada e a Venezuela é o objetivo único que me propus desde minhas primeiras armas: é o voto dos cidadãos de ambos os países e é a garantia da liberdade da América do Sul. (BOLÍVAR, 1819A/2007, p. 129).

Antes da realização do Congresso Anfictiônico do Panamá, algumas iniciativas complementares de aproximação já estavam sendo engendradas a partir de tratados bilaterais de “união, liga e confederação perpétua”, firmados entre a Grã-Colômbia e os demais Estados. O conteúdo das cartas enviadas por Bolívar aos governos do México, do Chile, do Peru e das Províncias Unidas do Rio da Prata deixa patente o interesse de uma união hispano-americana:

A associação dos cinco grandes Estados americanos é tão sublime em si mesma, que não duvido que seja motivo de assombro para a Europa. Imaginação não pode conceber sem espanto a magnitude de um colosso, que, semelhante ao Júpiter de Homero, fara tremer a terra num piscar de olhos. Quem resistirá à América reunida do coração, submissa a uma lei e guiada pela tocha da liberdade? (BOLÍVAR, 1822/2010, p. 4).

Esta missão esteve a cargo do próprio Bolívar e da chancelaria grã-colombiana, chefiada por Pedro Gual entre 1821-1825, período que engloba a assinatura de acordos com o Peru e o Chile, em 1822; com as Províncias Unidas do Rio da Prata e o México, em 1823; e com as Províncias Unidas da América Central, em 1825 (IÑO DAZA, 2013, p. 20).

Os emissários grã-colombianos responsáveis pelas negociações com as repúblicas vizinhas foram designados por Pedro Gual em 1821, orientados para “intermediar seus bons ofícios com os demais Estados da América antes espanhola, a fim de entrar em um pacto de união, liga e confederação perpétua” (AGUIRRE, 1968, p. 193). As instruções transmitidas aos diplomatas nomeados pelo chanceler Gual diziam:

Nada interessa tanto neste momento como a formação de uma liga verdadeiramente americana. Porém, esta confederação não deve formar-se simplesmente sobre os princípios de uma aliança comum ataque e defesa; deve ser muito mais estreita que aquela que se formou na Europa contra a liberdade dos povos. É necessário que a nossa seja uma **sociedade de nações irmãs**, por enquanto separadas e soberanas por conta dos acontecimentos humanos, porém unidas, fortes e poderosas para sustentar-se contra as agressões do estrangeiro. É necessário que você enfrente incessantemente a necessidade de colocar as bases de um corpo anfrísico ou uma assembleia de plenipotenciários que impulsione os interesses dos Estados americanos, que reduza as discórdias que podem surgir no futuro entre povos que têm os mesmos costumes, hábitos e que por falta de uma **instituição** tão santa, talvez possam começar guerras desastrosas como aquelas que devastaram outras regiões menos afortunadas. (AGUIRRE, 1968, p. 194 – Ênfases minhas).

Nota-se que, desde a aproximação inicial mediada por aqueles primeiros acordos de natureza bilateral, havia o objetivo de criar as condições para o estabelecimento de uma assembleia que impulsionasse uma “sociedade de nações irmãs”, para além de simples arranjos de aliança militar. Para fazê-lo, tentava-se apelar para um discurso baseado numa suposta identidade hispano-americana comum, especialmente ao referir-se às palavras “povos, costumes e hábitos”.

No mesmo sentido, o Congresso do Panamá previa a reunião de representantes de cada república, operando como um mecanismo *ad hoc*, a partir do qual seria sistematizada e consolidada a confederação. Segundo Bolívar, “No dia que nossos plenipotenciários fizerem o intercâmbio dos seus poderes, será fixada na história diplomática da América uma época imortal” (BOLÍVAR, 1824/2007, p. 173). Os partícipes – que podem ser identificados no Mapa 2 – deveriam zelar pelo debate de questões tangentes ao futuro daquele “grande corpo político”, incluindo a definição de sua sede.

A escolha do Istmo do Panamá como local de encontro demonstra a leitura atenta que Bolívar havia feito quanto ao problema da infraestrutura incipiente nos âmbitos das comunicações e dos transportes. A opção por esse ponto central visava a facilitar o diálogo e o comércio entre os participantes, driblando as forças adversas da geografia. Aliás, Bolívar aventa que o istmo fosse escolhido como sede da futura Confederação.

Parece que se o mundo tivesse que escolher sua capital, o Istmo do Panamá seria assinalado para este augusto destino, colocado, como está no centro do globo, vendo

por um lado a Ásia, e pelo outro a África e a Europa. (BOLÍVAR, 1824/2007, p. 172).

Em 1826, antes da realização do Congresso do Panamá, Bolívar anotou dez ideias fundamentais sobre os objetivos daquele encontro, dentre as quais se destacam os seguintes pontos:

- 1 - O novo mundo seria constituído em nações independentes, **todas unidas por uma lei comum** que fixasse suas relações externas e lhes oferecesse o poder conservador em um Congresso Geral permanente. (...)
- 4 - A ordem interna seria conservada intacta entre os diferentes Estados e dentro de cada um deles.
- 5 - **Nenhum seria fraco a respeito do outro; nenhum seria mais forte.**
- 6 - Seria estabelecido um equilíbrio perfeito nesta verdadeira ordem das coisas.
- 7 - A força de todos iria ao auxílio daquele que sofresse por parte do inimigo externo ou das facções anárquicas. (BOLÍVAR, 1826B/2007, pp. 208-209 – Ênfases minhas).

Mapa 2 - O Congresso Anfictiônico do Panamá: países convidados



Fonte: adaptado de Wikimedia Commons

Apesar de propor uma arquitetura institucional confederada, na qual cada membro continua independente, há elementos que indicam alguma cessão de soberania das partes envolvidas. A ideia de uma “lei comum” e a formação de um “Congresso Geral permanente”

(item 1), por exemplo, combinam-se com a uma forte preocupação com o cumprimento de princípios isonômicos (itens 5 e 6) entre os futuros membros confederados, deixando implícita uma representação igualitária no Congresso Geral. Além de carregar, evidentemente, as características de uma aliança militar (item 7).

Segundo Germán de la Reza, a Confederação foi arquitetada de modo que transformasse a América Hispânica em um ator internacional importante, capaz de assegurar os interesses dos Estados-membros e maximizar a eficiência estratégico-militar da região, objetivando concluir as tensões com a antiga metrópole, evitar novas agressões estrangeiras e salvaguardar o regime republicano (REZA, 2010, p. XIII).

O mais interessante é perceber como a posição de Bolívar muda com o tempo. Em 1815, predomina sua total descrença a respeito de uma união de repúblicas hispano-americanas, embora a ideia de realizar um congresso para aproximá-las já existisse.

É uma ideia grandiosa pretender formar do Mundo Novo todo uma só nação, com um só vínculo que una suas partes entre si e com o todo. (...) Que belo seria se o Istmo do Panamá fosse para nós o que o de Corinto foi para os gregos! Tomara algum dia tenhamos a sorte de instalar ali um augusto congresso dos representantes da paz e da guerra, com as nações das outras partes do mundo. Esta espécie de corporação poderá acontecer em alguma época feliz de nossa renovação. (BOLÍVAR, 1815/2009, p. 69).

Quatorze anos depois, em 1829, ao perceber que os resultados do Congresso não tinham sido satisfatórios e que a própria unidade grã-colombiana estava corroída, Bolívar endereçou uma carta a Daniel Florencio O’Leary¹⁰⁹ na qual são elencados quatro motivos impulsionadores da tendência centrífuga vigente na América Hispânica: (i) a extensão territorial, acompanhada da baixíssima integração infraestrutural; (ii) o provincialismo das oligarquias e das elites locais, mais preocupadas com seus próprios interesses; (iii) a má gestão da coisa pública; e (iv) a falta de educação cívica das populações hispano-americanas (BOLÍVAR, 1829/2007, pp. 289-294).

Contudo, entre o convite para o Congresso e a percepção de que este não lograria êxito, Bolívar continuou planejando modalidades de integração com os Estados do entorno geográfico. Em 1826, o Libertador apresentou uma iniciativa com a meta de “obter a mais perfeita unidade possível sob uma forma federal” entre Grã-Colômbia, Peru e Bolívia (BOLÍVAR, 1826/1992, p. 129). A ideia passava pela difusão da Constituição Boliviana – de autoria de Bolívar, promulgada naquele mesmo ano –, que deveria ser adotada pelas demais

¹⁰⁹ Colaborador da causa de Bolívar, o irlandês O’Leary era primo de Edmund Burke. Chegou à Venezuela com outros voluntários em 1818.

repúblicas após pequenos ajustes setoriais que adaptassem a Carta às particularidades de cada país. A Constituição operaria como elemento nivelador para as instituições hispano-americanas, facilitando a aproximação interestatal sob um ente político que ele chamava de Federação Geral. O texto ainda previa, em seu Capítulo 2, Artigo 16, que a cidadania plena poderia ser expandida a todos os cidadãos dos países independentes da América Hispânica, desde que fossem celebrados acordos nesse sentido (BOLÍVIA, 1826).

Em duas epístolas, uma enviada a Antonio José de Sucre e outra a Dom Antonio Gutiérrez de La Fuente, é explicado o perfil institucional desse organismo supranacional e a função exercida pelos Estados-membros. Com efeito, a distribuição de poderes da federação apresentava um modelo análogo ao descrito por Montesquieu no livro XI do clássico “Do Espírito das Leis” (MONTESQUIEU, 1748/2010, pp. 166-180).

O Governo dos Estados Federais ou particulares ficará com o vice-presidente, com suas duas câmaras para tudo aquilo relacionado à religião, justiça, administração civil, economia, e, finalmente, tudo o que não for relações exteriores e de guerra. Cada departamento mandará um deputado ao Congresso Federal, e estes serão divididos nas seções correspondentes, tendo em cada seção um terço de deputados de cada República. Estas três câmaras, com o vice-presidente e os secretários de Estado, que serão eleitos em toda a República, governarão a federação. O Libertador¹¹⁰, como chefe Supremo, marchará cada ano a visitar os departamentos de cada Estado. (BOLÍVAR, 1826A/2007, p. 217).

Ainda que essa proposta também tenha fracassado, percebe-se que ela era, em termos institucionais, ainda mais ousada que a confederação pan-americana, uma vez que a Federação Geral previa a formação de um novo país a partir da transferência de soberania dos Estados-membros. A escrita de Bolívar é suficientemente precisa para não deixar dúvidas sobre seus intentos unionistas: “(...) haverá uma bandeira, um exército e somente uma nação.” (BOLÍVAR, 1826A/2007, p. 217).

Patricia Cardona identifica na promulgação da Constituição Boliviana um ponto de inflexão para o início do desgaste da legitimidade e do prestígio de Bolívar, que começam a minguar. Com efeito, grupos opositores aproveitam a ocasião para se organizar e acusá-lo de autoritário. Acredita-se, inclusive, que o repúdio à Constituição – que ele queria impor aos demais países da Federação Geral – foi uma das causas da Conspiração Setembrina (25/09/1828), atentado do qual Bolívar conseguiu escapar com vida (CARDONA, 2016, p. 403), embora muito decepcionado com a participação do antigo aliado Francisco de Paula Santander.

¹¹⁰ Ainda que o papel da figura do “Libertador” não tenha sido detalhadamente explicado, ele se projetaria na federação executando uma espécie de sindicância. Por dedução, acredita-se que tal cargo seria um privilégio exclusivo do próprio Bolívar, que detinha aquele título desde 1813.

Uma questão que vigora no presente, mas que também remonta aos seus contemporâneos, é se Bolívar era um liberal ou um autoritário. Logo após Bolívar criar o Conselho de Estado submetido a sua pessoa, e proclamar a ditadura da ilustração (Decreto “Orgânico” da Ditadura, 27 de agosto de 1828) – por meio do qual concentrou em suas mãos os poderes Executivo e Legislativo –, Benjamin Constant escreveu para o jornal *Le Courrier Français* um artigo no qual o classificava como um ditador e usurpador (VERMEREN, 2011, p. 67).

Convidado pelo diretor do *New York Daily Tribune*, Karl Marx escreveu um verbete sobre Simón Bolívar. Além de denegrir sua imagem, acusando-o de ter traído Francisco de Miranda e destacando as piores decisões em termos militares, Marx o associou ao bonapartismo (MARX, 1858/2001). O historiador estadunidense Frank Safford afirma que a configuração estatal presente na Constituição Boliviana de 1826 permite defini-la como uma variante do Estado napoleônico, assumindo contornos de uma monarquia constitucional com roupagens republicanas, ignorando a rotatividade dos principais cargos políticos. Além de acumular imunidades, o presidente era vitalício, designava o vice-presidente – que seria seu próprio sucessor em caso de falecimento ou renúncia – e os secretários de Estado, além de poder convocar e suspender órgãos legislativos (SAFFORD, 2001, pp. 348-349).

Contudo, apesar de sua inclinação para regimes nos quais o poder é centralizado, Bolívar era um franco admirador de pensadores liberais. No discurso ante o Congresso de Angostura, Bolívar cita Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau, além de defender os princípios do constitucionalismo e da liberdade, incluindo o fim da escravidão (BOLÍVAR, 1819/2007, pp. 96-121). Sendo assim, o recurso a mecanismos que centralizavam o poder era justificado por conta das peculiaridades da realidade hispano-americana, que demandava um governo forte em face da instabilidade conjuntural e da carência de virtude política do povo hispano-americano.

Enquanto nossos compatriotas não adquirirem os talentos e virtudes políticas que distinguem nossos irmãos do Norte, os sistemas inteiramente populares, longe de ser-nos favoráveis, temo muito que venham a ser nossa ruína. Desafortunadamente, estas qualidades parecem estar muito distantes de nós no grau que se requer (BOLÍVAR, 1815/2007, p. 64).

Antes de expandir as liberdades e descentralizar o poder, era necessário construir a condição cidadã e despertar a virtude cívica, de modo que a república perdurasse. De forma alegórica, Bolívar questionava: “Pode ser concebido que um povo recentemente desacorrentado se lance à esfera da liberdade sem que, como ocorreu a Ícaro, sejam desfeitas

suas asas e caia no abismo?” (BOLÍVAR, 1815/2007, pp. 64-65). Dessa maneira, o interesse comum, identificado na manutenção da independência e unidade republicana, estaria acima dos interesses particulares. Em resumo, a ausência de educação cívica legitimava a centralização (GUERRERO, 2005, pp. 44-58).

Ademais, em 1825, Simón Bolívar renunciou à ditadura que o Congresso do Peru havia lhe conferido um ano antes. Em diversas outras ocasiões ele rejeitou exercer poderes a partir da aclamação de grupos locais, conforme se pode perceber em correspondência confidencial ao general Francisco de Paula Santander.

Lima me recebeu divinamente; esses senhores disputam com os colombianos o amor que têm para conosco e **querem me forçar a comandá-los**. (...) Enfim, **eu direi a eles que não posso em absoluto ser seu chefe constitucional** e que, além disso, a Colômbia me espera. **Eu não tenho outro mando que o militar**, e será este o que conservarei até que vá embora do país. (...)

Também há outros que gostariam que eu fosse chefe em absoluto do Sul, contando com que o Chile e Buenos Aires precisarão da minha proteção este ano, pois a guerra e a anarquia estão devorando-os.

É claro que **rejeito esta resolução a todo custo**, porque não está entre os meus objetivos. (BOLÍVAR, 1826/2007, pp. 210-211 – Ênfases minhas).

Da mesma maneira, Bolívar negou o chamado “plano napoleônico” de centralização completa do poder que o general José Antonio Páez, de Caracas, havia-lhe insinuado.

Nestes dias, recebi cartas de diferentes amigos da Venezuela me propondo ideias napoleônicas. O general Páez está à frente destas ideias, sugeridas pelos seus amigos os demagogos.

(...) muito mais direi para apagar dos seus pensamentos um plano tão fatal, tão absurdo e tão pouco glorioso; **plano que me desonraria diante do mundo e da história, que nos atrairia o ódio dos liberais e o desprezo dos tiranos**; plano que me horroriza por princípios, por prudência e por orgulho. Esse plano me ofende mais do que todas as injúrias dos meus inimigos, pois ele me supõe de uma ambição vulgar (BOLÍVAR, 1826/2007, p. 212 – Ênfase minha).

Quanto aos críticos contemporâneos que o acusam de antidemocrático, é importante lembrar que liberalismo (político) e democracia só se tornaram interdependentes no século XX (BOBBIO, 1996). No mesmo sentido, as acusações de ditador devem ser feitas a partir da contextualização do termo, haja vista que ditadura só torna um conceito definitivamente pejorativo a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, referindo-se principalmente às variantes fascistas e ao comunismo soviético. Ao contrário do que o senso comum imagina, ditadura teve originariamente uma conotação positiva, distinguindo-se de outros termos clássicos como tirania, despotismo e autocracia. O *Dictator* era um magistrado extraordinário, legítimo e temporário – com duração máxima de seis meses – instituído em Roma durante os séculos V a.C. e III a.C., que era nomeado por um dos cônsules em circunstâncias

excepcionais, como na condução de uma guerra importante (*ditactor rei publicae gerundae causa*) ou em face de uma grande sublevação (*dictator seditionis sedandae causa*) (BOBBIO, 2012, pp. 158-165). Da mesma maneira que a ditadura romana era um dispositivo provisório, o Decreto Orgânico de Bolívar de 1828, que criou o Poder Supremo – ao acumular as funções do Executivo e do Legislativo – também tinha data para terminar¹¹¹.

2.1.2 Problemas Conceituais: Federação ou Confederação?

No que tange ao projeto pan-americano, existe um problema conceitual que é igualmente importante esclarecer. Ao defender e apresentar o projeto de união hispano-americana, Bolívar não realiza uma distinção clara entre federação e confederação, intercambiando as duas palavras com frequência. Para todos os efeitos, considera-se que ambos os termos são aplicados no sentido de uma confederação, uma vez que não prevê que as partes transfiram para uma instância superior sua soberania no que toca às questões da área econômica. Essa conclusão justifica-se a partir do cruzamento dos documentos apresentados – “Convocação do Congresso do Panamá” (1824) e “Um pensamento sobre o Congresso do Panamá” (1826) – com a definição precisa de Norberto Bobbio, a saber:

(...) entre as associações de Estados dotadas de órgãos comuns, há algumas, as federações, cuja coesão se baseia no fato de que uma parte da soberania dos Estados-membros, a referente à **política externa e econômica**, é transferida a um centro superior de decisão política (BOBBIO et al., 1998, p. 218 – Ênfase minha).

Por outro lado, é extremamente importante ressaltar que Bolívar era contra a adoção de modelos federativos nos Estados individuais. É fundamental ter em mente sua desconfiança em relação à eficácia das propostas federais ante a realidade das novas repúblicas. Bolívar era favorável a um modelo centralizado, criticando o federalismo por considera-lo lento e complexo na organização administrativa, além de colocar em risco a unidade dos países ao abrir as comportas das velhas rivalidades regionais (BOHÓRQUEZ, 2013, p. 82). No nível interestatal – isto é, nos marcos de sua proposta pan-americana –, a opção mais coerente sequer era o modelo federal, que previa transferência de soberania ao gerar um novo Estado¹¹², mas uma confederação com alguns dispositivos mais avançados.

¹¹¹ O Decreto previa a reunião de uma representação nacional para promulgar uma nova Constituição da República em 2 de janeiro de 1830.

¹¹² À semelhança das Treze Colônias, que a partir de uma união federativa geraram os Estados Unidos.

2.1.3 O Brasil Imperial e o Projeto Pan-Americano

Importante sublinhar que, naquele momento, o Império Brasileiro era percebido como um corpo estranho pela sua vizinhança. Isso se dava não só por conta de características culturais mais óbvias, como a língua portuguesa, mas principalmente por apresentar uma significativa falta de afinidade de valores sócio-políticos com os demais Estados.

Nesse aspecto, exercia maior influência a própria nomenclatura do regime, definido nos termos de um império, o que levava a pressupor, em termos etimológicos, certa tendência à expansão territorial ou à busca da supremacia sobre outros Estados do entorno geográfico (BRAILLARD; SENARCLENS, 1980, p. 13). Na sua Carta de Jamaica, Bolívar já havia feito uma comparação entre as repúblicas e os impérios, onde denunciava a ameaça à paz e à liberdade que as monarquias imperiais representavam.

(...) sua autoridade [do império] cresce com estas aquisições [de possessões e riquezas], tanto a respeito de seus vizinhos como dos seus próprios vassallos, que temem nele um poder tão formidável quanto o é seu império, **que se conserva através da guerra e das conquistas. Por estes motivos penso que os americanos, ansiosos de paz, ciências, artes, comércio e agricultura, prefeririam as repúblicas aos reinos** (BOLÍVAR, 1815/2007, p. 66 – Ênfase minha).

Devido à sua expressiva extensão territorial, o Império do Brasil era potencialmente intimidador perante as repúblicas vizinhas. Além do mais, o responsável pelo insólito processo de independência, e mandatário na ocasião da idealização do pan-americanismo bolivarista, era D. Pedro I, um português nato pertencente à dinastia de Bragança. Por vezes, o Brasil era visto como um braço da Santa Aliança nas Américas.

Outro fator complicador era a aversão de Bolívar a respeito da possibilidade de emergência de outras monarquias nas Américas, admitindo que ninguém “suportaria passivamente essa miserável aristocracia coberta de pobreza e ignorância, e animada por pretensões ridículas.” (BOLÍVAR, 1829/1992, p. 133).

A importância da escravidão na economia brasileira era outro elemento incômodo, uma vez que em praticamente todos os países da vizinhança sul-americana predominavam outras modalidades de trabalho e já caminhavam a passos largos para revogar as leis escravistas¹¹³ – isso quando já não o haviam feito¹¹⁴. Mais grave ainda: o Artigo 27 do

¹¹³ A libertação dos escravos soldados já havia ocorrido através do Decreto de 1816. Em 1826, na Intendência de Venezuela os escravos representavam pouco mais de 6% da população. Ainda assim, a Venezuela somente será considerada um país livre da escravidão com o Decreto de 1854, a partir da decisão do presidente José Gregorio Monagas Burgos (1795-1858).

Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua previa a “completa abolição e extirpação do tráfico de escravos de África”, bem como transformava os traficantes em criminosos equivalentes aos praticantes de pirataria.

O próprio Bolívar já estava comprometido pessoalmente com a abolição da escravatura, tendo libertado seus próprios cativos por livre e espontânea vontade. Posteriormente, assumiria compromisso explícito com a causa, sobretudo após conseguir auxílio militar do presidente haitiano Alexandre Pétion (ANDERSON, 2011, p. 87), conforme se torna evidente em um trecho de seu discurso perante o Congresso de Angostura.

Eu deixo à vossa soberana decisão a reforma ou a revogação de todos os meus Estatutos e Decretos; mas **eu imploro a confirmação da liberdade absoluta dos escravos**, como imploraria pela minha vida e a vida da República. (BOLÍVAR, 1819/2007 p. 118 – Ênfase minha).

Em mensagem ao Congresso da Bolívia, a escravidão é descrita como “infame”, a “infração de todas as leis” e uma agressão ao “santo dogma da igualdade.” (BOLÍVAR, 1826C/2007, pp. 230-231).

No que concerne às relações políticas no Cone Sul, o Brasil protagonizava as tensões a respeito da Banda Oriental, envolvendo as Províncias Unidas do Rio da Prata. Dentre outras causas¹¹⁵, essa disputa provocou a ausência argentina na reunião do Panamá, haja vista que o país optou por concentrar seus recursos na “Guerra del Brasil” (1825-1828) (REZA, 2010, pp. XXXV-XXXVII).

Por sua vez, Bolívar demonstrava certo ceticismo quanto às reais possibilidades de o Brasil exercer alguma ameaça de fato aos demais vizinhos, mas o país estava definitivamente excluído de sua concepção pan-americana. A primeira afirmação pode ser identificada no conteúdo da epístola endereçada ao Marechal Antonio José de Sucre: “não tema V. Exa. o imperador do Brasil, pois a Inglaterra se entende conosco nessa matéria e guardará a harmonia por necessidade e por política” (BOLÍVAR, 1826/1992, p. 127); ao passo que a segunda é evidente em diversos documentos, dentre os quais uma carta escrita em 1824:

Depois de quinze anos de sacrifícios consagrados à liberdade da América para obter o sistema de garantias que, na paz e na guerra, seja o escudo de nosso novo destino, é tempo já de que os interesses e as relações que unem entre si as **repúblicas americanas, antes colônias espanholas**, tenham uma base fundamental que eternize, se for possível, a duração destes governos. (BOLÍVAR, 1824/2007, p. 121 – Ênfase minha).

¹¹⁴ O primeiro país sul-americano a abolir a escravidão foi o Chile (1822). O Brasil foi o último país do Ocidente a fazê-lo (1888).

¹¹⁵ Havia, também, o temor da perda de soberania e do aumento da influência da Grã-Colômbia sobre a política sul-americana (REZA, 2010, pp. XXXV-XXXVII).

Nota-se, nesse trecho, a ênfase destinada tanto ao regime republicano como ao caráter hispânico dos países convidados. Verifica-se que, na relação Brasil-América Hispânica, a afinidade de valores sociopolíticos é extremamente baixa, enfraquecendo uma identidade que Bolívar tentava construir exatamente apelando para signos políticos, como o regime republicano e o inimigo comum – Espanha. Além disso, inexisteriam elementos estruturados sobre um legado histórico-cultural que pudessem alavancar uma identidade compartilhada, justificando a incorporação do país ao projeto pan-americano. Curiosamente, ainda assim Bolívar teria tecido elogios ao Império Brasileiro quando da visita do Ministro Plenipotenciário do Brasil à Bogotá, em 1830.

A missão de que vindes encarregado da parte de S. M. o Imperador do Brasil junto ao Governo da Colômbia me enche de satisfação, porque ela será um vínculo de amizade entre ambas as nações. O Império do Brasil, recentemente criado por seu ilustre monarca, é uma das garantias mais poderosas que as Repúblicas de América receberam, no processo de sua independência. Dando o vosso soberano o louvável exemplo de aceitar espontaneamente a constituição mais liberal, fez-se credor do aplauso e da admiração do mundo¹¹⁶. (BOLÍVAR, 1830/s.d., p. 820).

Contudo, o bolivarismo era um projeto voltado para a construção de uma identidade compartilhada entre ex-colônias espanholas, todas elas repúblicas com uma mesma origem, quadros institucionais semelhantes, idênticas na língua nacional e todas professando a religião católica. Estes elementos já estão quase todos presentes na Carta de Jamaica.

Já que tem uma origem, uma língua, uns costumes e uma religião, deveria, conseqüentemente, ter um só governo que confederasse os diferentes Estados que não de ser formados (BOLÍVAR, 1815/2007, p. 69).

Partindo dessas características comuns, articulou-se um planejamento direcionado para a consecução de um complexo e ambicioso esforço integracionista do qual o Brasil estava excluído, ainda que convidado a participar do Congresso Anfictiônico do Panamá na condição de potência neutra, ao lado dos Estados Unidos e da Inglaterra (REZA, 2010, p. XIV). Todavia, os delegados brasileiros não compareceram. Segundo Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, o governo imperial evitava a aproximação com os instáveis vizinhos republicanos, encarados como entes institucionalmente inferiores (CERVO; BUENO, 2002, p. 49).

Ademais, uma possível convergência com aqueles países poderia desgastar a legitimidade do regime, haja vista a existência interna de movimentos republicanos rivais ao

¹¹⁶ Um trecho da mesma frase encontra-se escrita no pedestal da estátua equestre de Simón Bolívar localizada na Avenida Lauro Sodré, no bairro de Botafogo, no Rio de Janeiro. O monumento foi um presente do governo venezuelano ao Brasil.

regime imperial. A Confederação do Equador (1824), por exemplo, adotou provisoriamente a Constituição da Grã-Colômbia ao tentar desvincular-se do Império e formar um novo Estado com um governo de base representativa¹¹⁷ (FAUSTO, 2012, pp. 131-132).

Finalmente, é fundamental salientar que o processo de “americanização” do Brasil começa a ganhar corpo somente após o advento da República, em 1889. O Manifesto Republicano é uma fonte que colabora para compreender as interseções existentes entre o movimento republicano e americanista, sendo célebre a seguinte passagem: “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.” (BOCAIÚVA et al., 1870).

2.1.4 As Razões do Fracasso

Os intentos de Bolívar podem ser observados a partir de lentes analíticas distintas. Uma interpretação teórica interessante deriva da abordagem de Karl Deutsch para entender o processo de formação de uma comunidade pluralística de segurança, isto é, quando uma associação entre Estados visa a preservar a paz e a estabelecer auxílio mútuo (DEUTSCH, 1968/1978, p. 252). Em grande medida, os objetivos do Congresso do Panamá e as informações deixadas em suas atas se encaixam nessa categoria.

Ao contrário do pan-americanismo norte-americano, representado na Doutrina Monroe, a proposta de Bolívar ambicionava uma arquitetura institucional mais sólida, ultrapassando a dimensão meramente retórica ao sugerir a composição de organismos intergovernamentais. Seu propósito era viabilizar um modelo relativamente amplo de cooperação regional pautando-se na isonomia dos Estados contemplados no projeto. Essa condição de igualdade propugnada por Bolívar às repúblicas confederadas – característica que se faz presente em todo o seu pensamento pan-americano –, está alicerçada em raízes políticas comuns. Mas a tentativa de instrumentalizar essa identidade supranacional hispano-americana para viabilizar uma confederação malogrou.

Os entraves à consolidação dessa identidade comum e de seu respectivo projeto político podem ser encontrados em diversos fatores. Utilizando o exemplo exitoso das Treze Colônias, que optaram por se unir em um corpo político unificado sob um regime federal, Benedict Anderson destaca a importância da variável geográfica, especialmente a

¹¹⁷ A Confederação do Equador deveria reunir as províncias de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e, possivelmente, o Piauí e o Pará (FAUSTO, 2012, p. 132).

proximidade territorial entre as partes e a capacidade de realizar uma rápida comunicação entre os principais centros políticos e comerciais, bem como estabelecer laços diretos entre os habitantes através do comércio e da imprensa. Os dados são eloquentes: as Treze Colônias ocupavam 835.267 km², ao passo que a região correspondente à Venezuela tinha 912.050 km² e a Grã-Colômbia 2.519.954 km². O território total da América do Sul espanhola era dez vezes maior que o das Treze Colônias, abrangendo algo em torno de 8.851.648 km² (ANDERSON, 2011, p. 105).

Eric Hobsbawm aponta outros obstáculos que contribuía para tornar as distâncias relativamente maiores: a dispersão demográfica, as dificuldades de comunicações e a carência de uma rede de transporte. O próprio ato de viajar, na virada do século XVIII para o XIX, era algo absolutamente fora do comum e restrito a poucas pessoas (HOBSBAWM, 2015, pp. 28-30). A questão populacional é particularmente grave, uma vez que a América do Sul espanhola comportava apenas 10 milhões de habitantes¹¹⁸, o que equivalia a aproximadamente 1,25% da população mundial, numa taxa de densidade demográfica correspondente a cerca de um habitante por quilômetro quadrado. Além de subpovoada, a distribuição dos núcleos populacionais era muito irregular, estando as maiores concentrações em pontos espaçados da costa atlântica e dos platôs, entre os quais havia imensos espaços lacunares praticamente inabitados.

Das circunstâncias vivenciadas pela América Espanhola, pode-se acrescentar que além das dificuldades oriundas da geografia e do desenvolvimento da região, havia, desde os anos iniciais da independência até aproximadamente 1870, uma fragilidade endêmica de seus respectivos Estados, em geral carentes de capitais e rodeados pelo espectro da instabilidade política. As lutas pela independência proporcionaram um cenário de desorganização econômica, perdas de vidas, esgotamento dos tesouros públicos e declínio comercial, impondo um urgente trabalho de reconstrução (PRADO; PELLEGRINO, 2014, p. 41).

Ainda que à época do projeto pan-americano de Bolívar as repúblicas hispano-americanas tentassem centralizar o poder, persistiam as disputas domésticas e a tendência autonomista dos Estados. Em geral, os líderes locais estavam mais interessados em controlar a estrutura administrativa, delimitar fronteiras e garantir a ordem e a coesão social do que aderir a projetos de integração assentados em modelos institucionais complexos e distantes de sua

¹¹⁸ Os índices foram calculados a partir da confrontação dos dados apresentados pelo historiador René Rémond (RÉMOND, 1976, pp. 31-32) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações fornecidas pelo IBGE encontram-se disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1550_1870.shtm>. Acesso em 25/11/2017.

realidade mais próxima (SAFFORD, 2001, p. 358). Essa, inclusive, seria a lógica predominante durante todo o restante do século XIX, quando os grupos que detinham o poder militar, político e econômico estavam orientados por princípios nacionalistas que bloqueavam as possibilidades de desenvolvimento de uma consciência unitária hispano-americana (LAGOS, 1967, p. 14).

Conforme explicado na introdução, a ideia de nação ainda não existia nos primeiros anos que se seguiram aos movimentos de independência. Construída a partir do Estado, a nação precisa ser interpretada, no caso hispano-americano, como uma consequência da autonomia política, e não como uma causa. As identidades então existentes eram provinciais, locais ou cidadinas, “nas quais era mais forte o espírito local que o geral” (CHIARAMONTE, 2004, pp. 161-165).

Sendo assim, compreende-se a crítica que Simón Bolívar fazia aos modelos federais. Mesmo sendo considerado “o mais perfeito e mais capaz de proporcionar a felicidade humana em sociedade”, o sistema federal “é, não obstante, o mais oposto aos interesses de nossos nascentes Estados.” (BOLÍVAR, 1812/2007, p. 12).

Essa preferência por governos centralizados está na raiz das polêmicas que envolviam – e ainda envolvem – os detratores e os defensores de Bolívar, tal como analisado quando do levantamento da questão sobre Bolívar ser um liberal ou um autoritário. Desde a promulgação da Constituição Boliviana, a legitimidade e o prestígio de Bolívar começaram a declinar, alimentando as pretensões de grupos opositores. Em Nova Granada, cresciam os círculos liberais que se organizavam em torno do vice-presidente Francisco de Paula Santander (1792-1840), além de movimentos de jovens intelectuais extremistas, como o “Olimpo Radical”, que previa a liberalização total¹¹⁹ como caminho para a civilização. (CARDONA, 2016, pp. 402-404). Ora, ao criticarem a liderança representada por Bolívar, não surpreende que seu projeto pan-americano também tenha conhecido descrédito crescente.

Os interesses locais também ganhavam força em outras regiões. No caso da instável federação argentina, por exemplo, a desarmonia de interesses entre a província de Buenos Aires, o litoral – províncias de Santa Fé e Entre Ríos – e o interior – com grandes cidades como Córdoba, Mendoza e Tucumán –, deu força aos federalistas e obstaculizou durante algumas décadas a formação de um Estado nacional capaz de representa-los, o que só viria a ocorrer com a presidência de Bartolomeu Mitre, em 1862. Outra circunstância de instabilidade pode ser verificada na guerra civil entre liberais e conservadores, no México,

¹¹⁹ Isto é, o fim da herança autoritária representada pela presidência vitalícia.

onde a consolidação do Estado só aconteceu na segunda metade do século XIX (PRADO; PELLEGRINO, 2014, pp. 46-47, 52-53).

Em resumo, um dos problemas que inviabilizou o projeto pan-americano era justamente esse processo de formação de novos aparatos estatais a partir do desmoronamento das instituições e da rede de lealdade ao Império Hispânico. Os novos Estados se estruturaram com muita dificuldade, sem sentimento nacional que garantisse a coesão interna e precisando lidar com o desafio representado por aquilo que Bolívar chamava de “facções domésticas” (BOLÍVAR, 1829/2007, p. 290). Se essas forças locais já relutavam em ceder soberania a uma organização estatal, é imaginável que um projeto de união de Estados seria ainda mais difícil de colocar em prática.

O processo de dissolução da Grã-Colômbia, chamada por Patricia Cardona de “cadáver insepulto”, foi emblemático, haja vista que esteve permeado por disputas que se davam entre três categorias de facções: santanderistas – federalistas independentistas –, bolivaristas – centralizadores unionistas – e caudilhos – com redes locais de poder (CARDONA, 2016, p. 404).

Conforme avalia Max Weber, “nos territórios das antigas colônias espanholas, as ditas ‘eleições’ e as ditas ‘revoluções’ não tiveram outro objetivo se não o de dispor da vasilha de manteiga de que os vencedores esperavam servir-se” (WEBER, 2011, p. 68). Malgrado o descomedimento presente nas palavras de Weber, essas lideranças de fato exerciam o papel de uma força centrífuga que, em conjunto com os demais fatores apresentados, contribuíram decisivamente para fazer malograr quaisquer propostas de união.

O próprio Bolívar já reconhecia, desde a Carta da Jamaica, algumas das dificuldades que uma hipotética confederação teria de enfrentar. Sendo assim, por mais que o Libertador preferisse que a América Hispânica tivesse um só governo que confederasse os diferentes Estados, isso não seria possível “porque climas remotos, situações diversas, interesses opostos, caracteres dessemelhantes, dividem a América.” (BOLÍVAR, 1815/2007, p. 69).

Utilizando como referência a abordagem de Karl Deutsch, nota-se que o bolivarismo alcança apenas o primeiro dos três pontos considerados fundamentais para que uma comunidade pluralística de segurança¹²⁰ tenha êxito, a saber: (i) compatibilidade de valores

¹²⁰ De acordo com o autor, as comunidades pluralísticas são menos complexas do que as comunidades amalgamadas, que resultam em um novo Estado: “Se a meta principal da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a aquisição de maior poder para finalidades específicas gerais, ou a aquisição de uma identidade funcional comum, ou alguma combinação de tudo isso, então uma ‘comunidade política amalgamada’, com governo comum, será provavelmente preferida.” (DEUTSCH, 1968/1978, pp. 248-249).

políticos fundamentais; (ii) capacidade dos governos e camadas politicamente relevantes dos países participantes de responderem às mensagens, necessidades e ações uns dos outros, rapidamente, adequadamente, e sem recurso à violência; e (iii) previsibilidade mútua acerca dos aspectos importantes do comportamento político, econômico e social (DEUTSCH, 1968/1978, p. 252).

Naquelas circunstâncias, torna-se cada vez mais difícil explorar as possibilidades da frágil identidade supranacional para embasar um modelo de associação regional complexo em face das dificuldades estruturais e conjunturais. Conforme argumenta Juliette Dumont, os governos simplesmente não estavam interessados em fazer triunfar forças supranacionais, especialmente quando as ameaças externas se dissipavam (DUMONT, 2013, pp. 220-221).

Posteriormente, as energias das elites políticas hispano-americanas estariam direcionadas para construir identidades nacionais e despertar no povo o sentimento de lealdade à pátria. Lentamente foram “fabricados” os elementos da construção da nação, à semelhança do que estava ainda sendo feito na Europa:

(...) ancestrais fundadores, uma história que estabeleça a continuidade da nação através das vicissitudes da história, uma galeria de heróis, uma língua, monumentos culturais e históricos, lugares de memória, uma paisagem típica, um folclore, tudo isso sem contar algumas identificações pitorescas: modo de vestir, gastronomia, animal emblemático. (THIESSE, 2001/2001, pp. 90-91).

Ainda que o Congresso Anfictiônico do Panamá, realizado entre 22 de junho e 15 de julho de 1826, tenha resultado na assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua pelos quatro Estados representados (México, América Central, Grã-Colômbia e Peru), o acordo não foi ratificado por todos os signatários.

Em síntese, o Congresso foi um fracasso, contou com poucos participantes e não chegou a qualquer acordo concreto (PRADO; PELLEGRINO, 2014, p. 33). As Províncias Unidas do Rio da Prata recusaram o convite; o Chile não compareceu; a Bolívia recém-independente atrasou-se no envio de seus delegados. Por outro lado, o encontro se tornou um marco histórico inspirador para a convocação de reuniões posteriores, ao longo do século XIX, com o mesmo espírito de colaboração pan-americana.

Em 1830, há exatos trinta e oito dias de seu falecimento, o isolamento político e a desilusão provocada pela desventura de seu projeto de confederação levaram Bolívar a afirmar, em carta endereçada ao general Juan José Flores, que “a única coisa que se pode fazer na América é emigrar” (BOLÍVAR, 1830/1992, p. 139). Ante os desafios geográficos e os interesses particulares de ordem local e nacional, o sonho pan-americano de Bolívar caiu

por terra.

Quem pode resistir ao império das paixões e dos interesses mais imediatos? Eu não vejo a forma de suavizar as antipatias locais e de encurtar as distâncias enormes. No meu conceito, estes são os grandes obstáculos que se opõem à formação de um governo e um Estado só. (BOLÍVAR, 1829/2007, p. 293).

2.1.5 O Legado de Simón Bolívar

Após a morte de Simón Bolívar, houve ainda mais três congressos pan-americanos, todos igualmente sem êxito. Dois ocorreram em Lima (1847 e 1864) e um em Santiago (1856). Neste último encontro, foi aprovado o Tratado de União e Aliança Defensiva, que finalmente criaria uma espécie de confederação. Todavia, ele não foi ratificado pelos países signatários (SARAIVA, 2007, p. 115). A partir de 1889, os Estados Unidos dão início às chamadas Conferências Pan-Americanas, cujo resultado é a OEA.

A despeito de seu insucesso, o culto a Bolívar ganharia força no último quartel do século XIX (CARDONA, 2016, pp. 403-404). A partir da renovação da imagem do Libertador, o bolivarismo começaria a se tornar um referencial com impactos no imaginário regional, lançando as bases de um espírito de solidariedade e de uma cultura política que ressoariam no futuro. Desde então, os programas de cooperação e de integração passam a associar a imagem de Bolívar à América Latina, ultrapassando, então, os limites da América Hispânica. Atualmente, a figura do Libertador e a narrativa bolivarista são normalmente evocadas na qualidade de símbolos da identidade latino-americana¹²¹.

Ademais, a criação das comunidades imaginadas dos novos Estados-Nação exigiu a configuração de um panteão de próceres da pátria, que encarnariam simbolicamente o passado glorioso da nação.

Este processo não esteve livre de conflitos e muitas vezes implicou uma autêntica "guerra de próceres", seja pela associação destes, em vida, a posições ideológicas ou ações políticas definidas e contrapostas (Hidalgo ou Iturbide), pela seleção de origens diversas da nacionalidade (Cuauhtémoc ou Cortés), ou porque um mesmo herói era compartilhado por dois ou mais países, como é o caso do culto quase religioso de Simón Bolívar. (QUIJADA, 2003, p. 303).

¹²¹ É interessante notar que mesmo no âmbito da narrativa pan-americana derivada do monroísmo, por vezes o feito de Bolívar é evocado. Uma referência interessante pode ser encontrada no discurso do presidente norte-americano Herbert Hoover, nos marcos da criação do *Pan-American Day*: "(...) O Pan-American Day existe para lembrar aos cidadãos comuns o grande movimento pela amizade entre os povos da América e dar a estes últimos a oportunidade de se unirem a cada ano por meio de atividades cujas origens remontem aos **sentimentos que foram exprimidos através de uma conferência que teve lugar mais de cem anos antes – aquela que nós chamamos de Conferência do Panamá.**" (HOOVER *apud* DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 242 – Ênfase minha).

Dessa forma, o “historicismo político bolivariano”, assim denominado pelo historiador e filósofo Luis Castro Leiva, desenvolve um verdadeiro culto religioso à figura do Libertador. Sua vida é caracterizada “como la de un martirio, apostolado, entrega, sacrificio, inmolación, etc., en busca de su ideal fundamental: la libertad.” (CASTRO LEIVA, 1987, p. 253).

Cumprir registrar que inúmeros projetos posteriores de integração regional buscaram se legitimar por meio da filiação à gesta dos libertadores, mormente Simón Bolívar. O poeta e revolucionário cubano José Martí dizia que “todo o povo latino-americano deve amar Bolívar como se ele fosse um pai” (MARTÍ, 1889/2005, p. 9). A doutrina bolivariana de Hugo Chávez se valeu do capital simbólico que a figura de Bolívar representa, colaborando assim para matizar um esboço de identidade supranacional estruturado na afinidade de valores sociopolíticos – governos de esquerda – e na alteridade em relação aos Estados Unidos, cujo subproduto é a Alba.

Em linhas gerais, um projeto como o de Simón Bolívar para a união hispano-americana dificilmente lograria êxito. O seu modelo confederativo demandava a elaboração de órgãos que deveriam ser respeitados por países instáveis e ainda pouco interessados em restringir sua capacidade soberana em temas importantes, como a política externa. Ademais, aqueles Estados sofriam de um isolamento recíproco graças à dimensão geográfica do subcontinente, onde os sistemas de comunicação e transportes eram precários e pesaram decididamente contra a realização e preservação da unidade (LAGOS, 1967, p. 13).

Nicolau Maquiavel considera o soldado e o diplomata como elementos paritários, à semelhança das faces de uma moeda (MAQUIAVEL, 1532/2005). Não raro, as referências a Simón Bolívar maximizam seu papel na qualidade de soldado, realçando seus triunfos e gênio militar durante o processo de luta pela independência da América Espanhola. Por outro lado, minimizam seu semblante de diplomata, onde se podem constatar sucessivas derrotas na busca de união política entre as repúblicas hispano-americanas.

Mesmo que seu audacioso projeto integracionista e a ideia de uma identidade hispano-americana não tenham sido realizados devido às particularidades de uma conjuntura histórica adversa, não se deve ignorar as contribuições de seu pensamento político para a constituição posterior de um sentimento de identidade latino-americana e sul-americana¹²². Ao classificar as cinco etapas de formação, na América Latina, de uma “consciência e estratégia

¹²² O preâmbulo da Declaração de Cusco (2004) destaca a importância histórica do Congresso Anfictiônico do Panamá, bem como o protagonismo de Simón Bolívar, ao lado de Antonio José de Sucre e de José de San Martín, “heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana”.

integracionistas”, Gustavo Lagos¹²³ enxerga nos libertadores – dentre os quais Simón Bolívar – a fase inaugural (LAGOS, 1967, pp. 12-14). Ainda em termos maquiavelianos, pode-se dizer que Bolívar possuía *virtu*, mas faltou-lhe *fortuna*. O homem que dedicou sua vida à libertação da América Hispânica morreu exilado, desprestigiado, pobre e desprovido de poder político (WEPMAN, 1987, pp. 92-94).

No fim de sua vida, Simón Bolívar presenciou muitos fracassos e acabou morrendo desgostoso. Ele provavelmente jamais imaginou o quanto seu nome impactaria no futuro, tornando-se um símbolo permanente na realidade política da América Latina e o patrono da integração regional.

A partir do que foi explicado sobre o bolivarismo, nota-se que o Libertador almejava criar uma confederação capaz de aproximar os países hispano-americanos. Uma vez que seu projeto não anulava de imediato as identidades nacionais é possível interpretá-lo como um programa político que se articulava com uma ideia de identidade supranacional¹²⁴.

Dessa forma, é possível levantar o conjunto de ideias que sustentavam o bolivarismo e cruzá-lo com o modelo de variáveis apresentado no Capítulo 1, criado para identificar os fatores causais que condicionam o surgimento e a consolidação das identidades supranacionais a partir de seis atributos: geografia, alteridade, legado histórico-cultural, afinidade de valores sociopolíticos, posição no sistema internacional e expectativa de vantagens coletivas.

Partindo da geografia, pode-se concluir que a baixa integração física e a dispersão demográfica atribuem àquela variável a dinâmica de uma força contrária ao projeto de Bolívar. Em grande medida, ela atua como um impeditivo para a consolidação de um projeto de aproximação interestatal alimentado por uma identidade supranacional de viés hispano-americano.

O sentimento de alteridade era um elemento com forte presença na narrativa bolivarista, sendo edificado a partir da díade metrópole-colônia. O alvo dessa distinção significativa é, evidentemente, o Império Espanhol. Embora tenha sido contra essa potência

¹²³ O chileno Gustavo Lagos (1924-2003) foi ministro da Justiça de Eduardo Frei Montalva, criador e primeiro Secretário Geral da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso) e diretor do Instituto para a Integração da América Latina (Intal).

¹²⁴ É importante frisar, mais uma vez, que essa categoria de identidade possui sua própria dinâmica de funcionamento e é qualitativamente diferente das identidades nacionais.

estrangeira que se insurgiram os líderes hispano-americanos, a alteridade antimetropolitana se enfraquece conforme as independências se consolidam e a ameaça espanhola começa a desaparecer. Sendo assim, em 1826, o peso da alteridade já está reduzido.

O legado histórico-cultural é um elemento importante para este modelo identitário, ainda que à época não existisse uma história oficial dos povos hispano-americanos. Contudo, a marca da herança hispânica se traduz no compartilhamento de características culturais como a língua, a religião e os costumes das elites dirigentes que coordenaram o processo de construção dos novos Estados nacionais. Simultaneamente, há a percepção de um passado comum definido pela mácula da colonização espanhola, que dialoga com a alteridade.

A afinidade de valores sociopolíticos é alta, haja vista que o projeto pan-americano bolivarista foi pensado para as repúblicas hispânicas de inspiração liberal. A uniformização constitucional, que Bolívar pretendia alcançar mediante a exportação da Carta Boliviana de 1826, ia de encontro a essa aspiração de buscar uma linearidade institucional. Também é válido lembrar que a exclusão do Brasil se dá, entre outros fatores, pela incompatibilidade institucional com seus vizinhos.

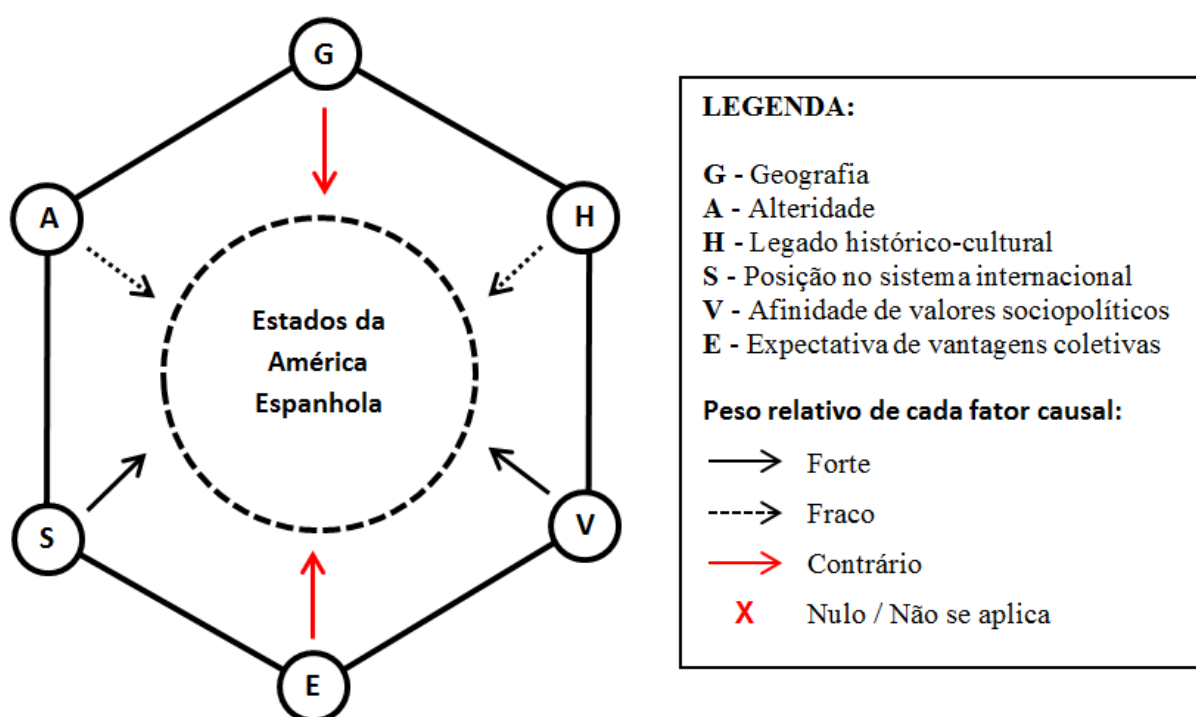
A posição no sistema internacional é semelhante. Todos os países hispano-americanos recém-independentes eram pouco expressivos em termos de poder quando situados no tabuleiro externo. Devido à destruição de seus fatores produtivos ao longo das campanhas de emancipação, pode-se dizer que estavam economicamente vulneráveis. Politicamente, os estados eram inaptos quanto à possibilidade direta ou indireta de influenciar o sistema (*system-ineffectual states*), embora a união, na visão de Bolívar, pudesse permitir um sistema defensivo eficiente.

A expectativa de vantagens coletivas é uma força contrária ao projeto de Bolívar. Conforme supramencionado, as rivalidades interestatais e as disputas entre as elites políticas locais ofuscavam a possibilidade de ação conjunta visando à consecução de um projeto integracionista ou mesmo o reconhecimento de uma identidade comum que estimulasse laços concretos de cooperação. Uma vez que a proposta de união hispano-americana era um projeto pessoal de Bolívar, a situação tornou-se ainda mais complexa a partir de sua perda de capital político entre as elites dirigentes. A ideia de que a proposta pan-americana poderia ser um instrumento de poder da Grã-Colômbia colaborou para interpretá-la como uma ideia que geraria mais prejuízos do que vantagens. Somado à incipiente coesão territorial, foi determinante para comprometer a união das repúblicas da América Hispânica.

Reiterando que a complexidade da realidade jamais será reduzida a um esquema

imagético, presume-se que esteja claro que o diagrama apresentado a seguir cumpre uma função meramente explicativa e simplificadora, da mesma maneira que mapas são empregados para tornar mais simples a leitura de uma área ou território, por exemplo. Pretende-se apenas utilizar um recurso ilustrativo capaz de tornar “visível” a rede de interações dos fatores causais por trás da identidade supranacional que embasava a proposta pan-americana de Simón Bolívar, quando da assinatura do Tratado de União. Sendo assim, ela poderia ser esquematizada conforme apresentada na Figura 2:

Figura 2 - Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional hispano-americana quando da assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (1826)



Fonte: elaboração própria

Malgrado o bolivarismo, a vertente norte-americana do pan-americanismo¹²⁵ permanece por algumas décadas como a única alternativa de narrativa voltada para uma ideia relevante de identidade supranacional.

2.2 O Pan-Americanismo Monroísta: do Discurso Solidário ao Imperialismo

Embora a expressão “pan-americanismo” apareça pela primeira vez na imprensa norte-

¹²⁵ Doravante, toda vez que ocorrer alguma referência ao pan-americanismo, será uma menção à sua vertente norte-americana. As futuras referências ao paradigma bolivarista serão acompanhadas de uma especificação, a fim de evitar equívocos e diferenciá-lo do monroísmo.

americana em 1882, na expectativa da Primeira Conferência Interamericana (THOMAS, 1923, p. 399), a base discursiva em torno do esboço de uma identidade comum – e que embasaria em partes o discurso pan-americano – já estava presente na Doutrina Monroe.

O monroísmo, entendido como a proposta pan-americana em torno de uma comunidade de Estados que compartilham da fatalidade de pertencerem ao hemisfério ocidental, predominaria, em termos prático-funcionais, até o fim da Segunda Guerra Mundial (SARAIVA, 2007, pp. 114-115). Malgrado o rigor de qualquer delimitação cronológica, a concepção pan-americana é normalmente fixada como originada em 1823, nos marcos da Doutrina Monroe, fruto do esforço conjunto do presidente James Monroe (1758-1831) e de seu secretário de Estado John Quincy Adams (1767-1848).

Enunciada por James Monroe em mensagem ao Congresso, a doutrina advogava pela manutenção da independência dos novos Estados americanos, valendo-se de um discurso de contraponto à intimidadora retórica antirrepublicana da Santa Aliança, cujo princípio de intervenção contrarrevolucionária havia sido aprovado em 1821, sob os auspícios do reacionário político austríaco Klemens Wenzel von Metternich, nos marcos da restauração (SCHOULTZ, 2000, p. 19). Ao afirmar que qualquer intervenção europeia no continente seria considerado um ato de inimizade perante os Estados Unidos, Washington arrogava para si responsabilidades especiais perante o hemisfério americano. Em contrapartida, se furtaria de intervir em assuntos europeus, reafirmando, deste modo, a posição isolacionista preconizada por George Washington.

Segundo René Rémond, o programa da Santa Aliança possuía estreita sintonia com o pensamento político da facção mais conservadora do concerto europeu iniciado em 1815, os “ultras” (RÉMOND, 1997, p. 23). Uma vez que estes aspiravam um retorno integral ao Antigo Regime e prezavam pela necessidade de extinção de qualquer vestígio da ideologia liberal, seus intentos revelavam-se intimidadores para as repúblicas recém-independentes das Américas.

A Doutrina Monroe não se limitou a ser apenas um apelo direcionado para o resguardo dos interesses norte-americanos em assegurar a autonomia dos vizinhos do Sul ante a ameaça representada pelas potências europeias. Na realidade, a doutrina garantiu importante papel quanto ao tema da identidade da região ao propiciar um progressivo estreitamento de relações diplomáticas entre a Casa Branca e os demais países da vizinhança, além de operar como esforço ativo no incremento da atratividade do país. Ao contrário do que é imaginado, os Estados Unidos gozavam de um forte poder de atração, justamente por conta de seu acervo de

valores e de apresentarem, à época, uma postura que ainda não poderia ser qualificada como imperialista. As palavras proferidas por Simón Bolívar durante o discurso de Angostura são particularmente interessantes:

Quanto mais admiro a excelência da Constituição Federal da Venezuela, mais me convenço da impossibilidade de aplica-la a nosso Estado. Do meu ponto de vista, é um prodígio que seu modelo na América do Norte subsista tão prosperamente e não se abale ao primeiro sinal de obstáculo ou perigo. Ainda que aquele povo seja um modelo singular de virtudes políticas e de ilustração moral, que a liberdade tenha sido seu berço, na liberdade tenha sido criado e dela se alimentado, enfim, apesar de muitos aspectos, ser único na história do gênero humano, é um prodígio, repito, que um sistema tão frágil e complicado como o federativo tenha podido regê-lo em circunstâncias tão difíceis e delicadas como as passadas.

(...) o exemplo dos Estados Unidos, com sua excepcional prosperidade, era demasiado bem-sucedido para que não fosse seguido. Quem pode resistir à vitoriosa atração do gozo pleno e absoluto da soberania, da independência, da liberdade? Quem pode resistir ao amor que inspira um governo inteligente que leva em consideração, a um só tempo, os direitos particulares e os direitos gerais e que faz da vontade comum a lei suprema da vontade individual? (BOLÍVAR, 1819/1992, pp. 88-89).

Mais importante ainda é o reconhecimento por parte da América Hispânica sobre a necessidade de que a Doutrina Monroe fosse de fato efetivada, operando como compromisso de salvaguarda das independências recém-conquistadas, tal como previam os países reunidos no Congresso do Panamá (REZA, 2010, p. 41). Em 1825, José R. Revenga, Secretário de Relações Exteriores da Grã-Colômbia, apresentou uma instrução aos seus delegados onde enfatizava o seguinte ponto:

[Para saber] que parte nos levará com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, se a intervenção dos aliados da Espanha [Santa Aliança?] nos negócios das novas potências americanas. **A linguagem do Presidente Monroe e dos ministros britânicos foi tão explícita falando sobre essa matéria, que parece não deixar nenhuma dúvida de suas disposições para contrair uma eventual aliança conosco.** Se o *casus foederis* [motivo da aliança] que por base reconheçam esses tratados não existirem jamais, nada se perderá por haver adiantado um passo que aconselham prudência e previsão. (REVENGA, 1825/2010, p. 81 – Ênfase minha).

Ainda que por trás da aproximação entre os Estados Unidos e o restante do continente existisse um arcabouço mental preconceituoso em inúmeros setores das elites intelectuais e dirigentes norte-americanas, o bom relacionamento com a vizinhança era percebido como algo primordial pela Casa a Branca¹²⁶.

Conforme demonstra Ricardo Mendes, existe um grande debate historiográfico acerca do momento-chave para delimitar o início do imperialismo americano (MENDES, 2005, pp. 168-184). Os autores se dividem entre a Doutrina Monroe, o Destino Manifesto (1845), a

¹²⁶ Para maiores informações sobre o arcabouço mental norte-americano durante o século XIX, ver SCHOULTZ, 2000.

Guerra Mexicano-Americana (1846-1848) e a Guerra Hispano-Americana (1898). Nesta tese, concorda-se com a conclusão de Mendes, que identifica no Destino Manifesto as origens dessa cultura política imperial. A primeira referência ao Destino Manifesto ocorre em um artigo assinado por John O’Sullivan, na *United States Magazine and Democratic Review*:

(...) um espírito de interferência hostil [de outras nações] para conosco, com o objetivo confesso de deformar nossa política e prejudicar nosso poder, limitando nossa grandeza e impedindo a realização de nosso Destino Manifesto, que é estendermo-nos sobre o continente que a Providência fixou para o livre desenvolvimento de nossos milhões de habitantes, que ano após ano se multiplicam. (SULLIVAN, 1845, p. 4).

Enquanto o Destino Manifesto apresenta um discurso claramente intervencionista e imperialista¹²⁷, a Doutrina Monroe tentava arquitetar um esboço identitário comum, sendo óbvia a condição de Estado-vetor por parte dos Estados Unidos. A doutrina ainda experimentaria um longo processo de ressignificação ao longo do século XIX, para finalmente deixar de ser um instrumento retórico defensivo e converter-se em uma ferramenta capaz de legitimar intervenções em países latino-americanos. Conforme argumenta Juliette Dumont, a perenidade e a imprecisão do monroísmo, que por mais de um século vai reger as relações entre os Estados Unidos e os demais vizinhos, são fatores que tornam o conceito maleável e sujeito a reinterpretações posteriores (DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 211).

As abordagens tradicionais veem na enunciação da doutrina apenas um elemento dissimulador da política externa norte-americana, cujo interesse real seria o de avançar em direção ao restante do continente com pretensões hegemônicas, aproveitando-se da vacância decorrente do ocaso do império espanhol.

Os partidários dessa interpretação afirmam que os Estados Unidos, durante a primeira metade do século XIX, careciam de recursos de poder para se consolidar como força predominante no hemisfério, daí a investida no argumento anti-europeu da doutrina, postura necessária para manter a região livre dos anseios de recolonização. Os Estados Unidos garantiriam, assim, o tempo necessário para a sua maturação como potência e, conseqüentemente, tornariam possível uma futura supremacia regional (LENS, 2006, p. 155). Normalmente, esses desejos imperialistas são associados ao célebre lema “a América para os americanos”.

O problema dessa análise decorre da superestimação do potencial dos Estados Unidos de princípios do século XIX e da visão de quais seriam seus objetivos de política externa. É

¹²⁷ O título do artigo de O’Sullivan é sugestivo: “*Annexation*”.

muito comum, entre outras definições, categorizar aquele país como “juiz e guardião de **todas as questões** que pudessem envolver a América como um todo, tanto na parte central como no Cone Sul do continente” (KARNAL et al., 2008, p. 105 – Ênfase minha). Por outro lado, ignora-se que os princípios da Doutrina não eram sequer unânimes entre os membros do governo Monroe (DUMONT-QUESSARD, 2013, pp. 211-212).

Tal perspectiva sobre as origens do imperialismo norte-americano é redarguida por autores que colocam em xeque não só a capacidade de projeção de poder dos Estados Unidos para o restante do continente durante a era Monroe, mas também a própria existência desta meta em suas diretrizes de relações exteriores.

Lançando mão das análises de Friedrich List, uma testemunha ocular do papel exercido por Washington no continente ao longo da primeira metade do século XIX, nota-se que, a despeito da superioridade técnica, industrial, naval, pesqueira e artística, os Estados Unidos apenas exerciam “**influência** sobre outras nações, sobretudo aquelas da América do Sul” (LIST, 1841/1986, p. 80 – Ênfase minha). Ora, há uma diferença significativa entre “exercer influência” e ser “juiz e guardião de todas as questões” do continente.

De acordo com o britânico Martin Wight, após o fim da Guerra de Secessão (1861-1865) “os Estados Unidos foram forçados, quase a contragosto – o único dragão relutante dentre as grandes potências – a assumir o controle das Américas e a tomar parte em assuntos externos a elas”, implicando na avocação do papel de potência mundial em detrimento do isolacionismo vigente (WIGHT, 1985, p. 44).

Considera-se, para isso, o fato de a guerra civil ter imposto o predomínio do modelo liberal-burguês presente nos estados do Norte que, por consequência, legou ao conjunto do país não somente a extinção da composição nacional regionalizada e a mentalidade protestante focada na moral do trabalho, mas também instituições modernas quanto à organização econômica, permitindo aos Estados Unidos consolidarem seu programa industrial. Este último, diga-se de passagem, desenvolveu-se à revelia do receituário propagado pela escola liberal e de suas vantagens comparativas de viés agrícola, apelando, ao contrário, para inúmeras práticas de natureza protecionista, como assinala Friedrich List (LIST, 1841/1986, pp. 73-77).

Com efeito, no final do século XIX, os Estados Unidos haviam ultrapassado a Inglaterra e a Alemanha em termos de desenvolvimento industrial. O país apresentava uma estrutura econômica altamente trustificada, dotada de significativo potencial de competição no mercado internacional (AYERBE, 2002, p. 52). A aceleração do desenvolvimento capitalista

após o fim da Guerra é um dos motivos pelo qual Eric Hobsbawm dedica o capítulo “Vencedores” do livro “A Era do Capital: 1848-1875” para explicar a profunda modernização vivenciada pela “terra dos superlativos” durante aquele período, ressaltando a proliferação das estradas de ferro, a integração territorial, o crescimento do potencial industrial, o “ilimitado” acesso à terra¹²⁸ e as possibilidades de enriquecimento individual (HOBSBAWM, 2015B, pp. 213-230).

Tomando como base a interpretação de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, deve-se atentar para o fenômeno da reestruturação das forças profundas como condicionante para as revisões de agenda e de objetivos da política externa (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 6). Posto isso, compreende-se a razão pela qual os homens de Estado norte-americanos debruçam-se sobre a redefinição dos interesses nacionais do país, reestruturando suas diretrizes diplomáticas para outras áreas do continente. A partir da vitória do Norte industrializado e liberal, e da derrota do Sul agrícola e escravista, os Estados Unidos puderam maximizar seus interesses por uma posição de supremacia no hemisfério. É importante lembrar que a violação da soberania mexicana ocorreu não por diretrizes da União, mas por ações isoladas dos estados escravistas do Sul¹²⁹.

Em contrapartida, alguns autores procuram a explicação em um marco cronológico mais avançado. István Mészáros, por exemplo, considera que a expansão territorial da marcha para o Oeste ou mesmo a guerra contra o México respondiam a imperativos e pressões sociais que não se cruzavam com o imperialismo. O autor sugere que os primeiros conflitos conduzidos pela “América corporativa moderna” são a Guerra Hispano-Americana e a repressão aos rebeldes filipinos sob o comando de Emilio Aguinaldo. No mesmo sentido, a política externa atual apresenta-se associada à ascensão da grande empresa, industrial ou financeira, que assume a condição de força econômica dominante do país, exercendo influência direta sobre os rumos do governo (MÉSZÁROS, 2003, p. 43).

Podemos perceber, portanto, que seria equivocado adotar a Doutrina Monroe como referência do imperialismo americano. Na verdade, as aspirações imperiais se constituem como prolongamentos erráticos do expansionismo territorial, somado a interesses geopolíticos e econômicos, ancorados ideologicamente no Destino Manifesto. Segundo Ricardo Mendes,

¹²⁸ “Ilimitado” no sentido das oportunidades oferecidas pela expansão para o Oeste e pelas facilidades de aquisição de propriedades mediante o *Homestead Act* (1862).

¹²⁹ Entretanto, é compreensível que o ressentimento leve muitos mexicanos e latino-americanos a interpretar essas ações à luz da explicação imperialista.

Em grande medida, os elementos que fundamentaram essas atitudes [imperialistas] encontram-se, segundo entendo, não na Doutrina Monroe. Elaborada ainda num momento em que os Estados Unidos apresentavam potencial econômico e militar débil para garanti-la, a Doutrina Monroe foi avalizada pelas pretensões britânicas de impedir a retomada do colonialismo de caráter mercantil. Nesse sentido, o marco para o aparecimento de uma “cultura imperial” norte-americana, mais especificamente sobre a América Central e o Caribe, deve ser buscado em outro tipo de manifestação: o Destino Manifesto. Propunha o avanço não somente por áreas pouco povoadas, mas a primazia dos norte-americanos sobre as áreas adjacentes, bem como a predestinação a uma tarefa a ser desempenhada sobre os povos que nessas regiões habitassem (MENDES, 2005, p. 185).

Quais seriam, então, as motivações para a proclamação da Doutrina Monroe? Deslocando o nível de análise para o âmbito doméstico, sobressaem os interesses pautados no binômio segurança e comércio. Estes elementos são destacados por Lars Schoultz como fundamentais para a compreensão das relações entre os Estados Unidos e a América Latina no período imediatamente posterior aos processos de independência (SCHOULTZ, 2000, p. 20).

No âmbito econômico, havia um nítido interesse pela manutenção da liberdade dos mercados latino-americanos e preocupação com a possibilidade de intervenção europeia. De acordo com o registro do secretário de Estado John Quincy Adams em seu diário, o presidente James Monroe estava “muito além do que eu pudesse ter imaginado, com temor de que a Santa Aliança estivesse pronta para recuperar imediatamente toda a América do Sul para a Espanha.” (ADAMS, 1823/2006, pp. 156-157).

Não obstante as restrições comerciais das colônias europeias na América entre fins do século XVIII e início do XIX, 1/3 de todas as exportações dos Estados Unidos já tinham como destino aquela parte do continente. O fluxo comercial multiplicou-se após os processos revolucionários de emancipação (SCHOULTZ, 2000, p. 20). Cabe assinalar que Adams admitia a possibilidade de benefícios recíprocos nos intercursos comerciais com os vizinhos do Sul, estando consciente de que a superioridade das forças produtivas norte-americanas constituía um fator inequívoco para a obtenção de uma relação comercial complementar com aqueles países. De acordo com Adams:

Como navegadores e fabricantes, nós já estamos tão adiantados numa carreira na qual eles ainda nem entraram, que podemos, durante muitos anos após o término da guerra, manter um intercuro comercial **altamente benéfico para ambas as partes**, como transportadores de importações e exportações de inúmeros artigos manufaturados e produtos estrangeiros (ADAMS, 1823? *apud* LENS, 2006, p. 157 – Ênfase minha).

Henry Clay, secretário de Estado a partir de 1825, também reconhecia o papel fundamental do comércio regional (LENS, 2006, p. 157), atividade que obviamente só poderia ser conservada e ter funcionamento satisfatório caso as pretensões de recolonização

por parte dos setores reacionários da Europa fossem contidas – mormente da Espanha, que ainda nutria anseios neste sentido. Uma possível perda da autonomia política de uma ou mais nações americanas colocaria em risco os ganhos comerciais obtidos pelos Estados Unidos após a consolidação das independências latino-americanas, o que não significava pouca coisa.

Na dimensão da segurança nacional, a preocupação com a presença europeia era um dado real, especialmente as intenções espanholas de converter novamente as repúblicas hispano-americanas em colônias (AYERBE, 2002, p. 51). Em 1829, a América vivenciaria o plano de reconquista do rei espanhol Fernando VII, com o envio de 4 mil homens de Cuba para o México¹³⁰ (PRADO; PELLEGRINO, 2014, p. 41). Outro fato pouco lembrado é que o pronunciamento da Doutrina sucedeu em menos de uma década a Guerra Anglo-Americana (1812-1815) sendo James Monroe apenas o quinto presidente de uma república recém-fundada.

Essas duas ameaças não podem ser desprezadas. Esquece-se muitas vezes que a condição de vulnerabilidade nos territórios do Novo Mundo, especialmente nas regiões próximas às fronteiras dos Estados Unidos, insuflou temores e desconfianças quanto à possibilidade de manutenção da soberania do país, revelando a probabilidade de incursões estrangeiras em áreas estratégicas de seu entorno geográfico. É a partir desse viés defensivo que René Rémond interpreta a declaração de Monroe como um complemento ao isolacionismo de George Washington (RÉMOND, 1976, pp. 158-159). No início da década de 1820, houve um estreitamento das relações entre a Grã-Bretanha e os EUA, ação responsável por reduzir os antagonismos recíprocos e conduzir ambas as nações para o exercício de contatos amistosos. Todavia, persistiam os receios quanto às investidas de potências do além-mar (MENDES, 2005, p. 180).

Cumprir a Doutrina Monroe como um importante acessório diplomático para pôr em ação uma retórica de defesa continental pronunciada por uma nação que territorialmente encontrava-se sob a ambivalência da ameaça e da expansão contínua. Fazia pouco mais de quatro décadas que a sua independência havia sido proclamada, bem como apenas nove anos do fim da Guerra Anglo-Americana, conflito este no qual os ingleses ocuparam parte do território norte-americano, atearam fogo em Washington (RÉMOND, 1976, p. 154) e conquistaram uma área de cerca de 40.000 quilômetros quadrados¹³¹. Em

¹³⁰ Cuba ainda era colônia da Espanha.

¹³¹ O Tratado de Gante (1814) repôs o *status quo ante bellum*. *Treaty with Great Britain*. Gante, 24 de dezembro de 1814. Disponível no site da Livraria do Congresso dos Estados Unidos: <<http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=008/llsl008.db&recNum=231>>. Acesso em: 06/03/2015.

1823, qualquer pessoa que tivesse ao menos vinte anos de idade teria alguma lembrança do conflito mais recente, enquanto seus pais e avós talvez pudessem falar como testemunhas oculares da Guerra de Independência. Decerto, tais eventos ainda ecoavam no imaginário norte-americano, não podendo ser minimizada a sensação de insegurança que possivelmente transmitia aos cidadãos.

Houve ainda um elemento de origem exógena que contribuiu para a proclamação da Doutrina: o apoio britânico às independências americanas. Motivada pela configuração de poder do tabuleiro europeu pós-Congresso de Viena (1815) e por fatores de ordem comercial, a Grã-Bretanha exerceu um importante papel ao avalizar a Doutrina Monroe, ainda que esta tenha sido decretada unilateralmente pelos Estados Unidos (WIGHT, 1985, p. 125). As elites políticas inglesas também se preocupavam com um possível retorno de práticas mercantilistas restritivas que inviabilizassem o fluxo de mercadorias e de capitais para o Novo Mundo (MENDES, 2005, p. 170). Havia um certo temor de que Paris pudesse investir sobre as antigas possessões espanholas, uma vez que, em abril de 1823, cem mil soldados franceses reconduziram Fernando VII ao trono, o que poderia abrir uma brecha para a reivindicação de prerrogativas sobre as ex-colônias daquele país. A Doutrina Monroe deve ser entendida a partir da articulação entre Washington e Londres.

Apesar da existência de um arcabouço mental carregado de preconceitos em relação à sua vizinhança, existiu nos Estados Unidos da década de 1820 uma explícita apreensão com a preservação e a consolidação das instituições dos países latino-americanos, ainda suscetíveis a instabilidades após a emancipação política. É dentro dessas circunstâncias que o discurso pan-americano ganha corpo, ao tentar apresentar, mesmo que de forma difusa e pouco embasada em fatores objetivos, a existência de um suposto “destino comum” compartilhado pelos países do continente, conferindo-lhe traços de uma identidade supranacional. Acreditava-se que a doutrina poderia propiciar a manutenção de um clima estável, favorável ao comércio e à paz.

Esta preocupação com a estabilidade pode ser ratificada a partir de relatos de homens públicos. Sobre a Venezuela, o cônsul Robert Lowry afirmava que “este povo é mal preparado para os direitos da liberdade civil, e o fermento do despotismo espanhol contaminou seus dirigentes atuais, do mesmo modo que fez com seus antigos senhores” (LOWRY, 1822 *apud* SHOULTZ, 2000, p. 24). Um despacho de autoria do primeiro representante dos Estados Unidos no Chile analisava a situação dos novos Estados como “muito menos promissora do que era há alguns anos atrás (...) a liberdade, **temo**, estará por algum tempo imersa em anarquia, despotismo e governos militares” (WATTS, 1828 *apud*

SHOULTZ, 2000, p. 28 – Ênfase minha).

O teor presente nesses documentos se repete em diversos pareceres de legações e de funcionários do corpo diplomático que presenciaram diretamente a realidade dos países do Sul, então inseridos nos cálculos estratégicos das elites políticas norte-americanas. “Encorajar o republicanismo, desencorajar a pirataria e obter liberdade de expressão religiosa para cidadãos dos EUA” (SCHOULTZ, 2000, p. 24), eram algumas das orientações fornecidas pelo Departamento de Estado aos seus quadros.

Em última instância, pode-se afirmar que o objetivo inaugural da Doutrina Monroe consistia na manutenção de uma ordem regional estável e segura para os Estados Unidos, da qual se esperava advir um sistema interamericano propício aos interesses de Washington, mas conjuntamente pautado em jogos de soma variável, onde por vezes todos ganhavam. Para tanto, é interessante observar os cinco princípios da Doutrina: (i) tornar a reconquista espanhola impossível; (ii) reconhecer os novos Estados independentes; (iii) não se opor a acordos pontuais entre a Espanha e suas antigas possessões; (iv) renunciar à apropriação de qualquer uma delas; (v) evitar que outra potência articule um projeto similar (DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 211).

Simultaneamente, a narrativa por trás da doutrina incrementava a capacidade de atração de seu Estado-vetor, tornando sua imagem positiva para os demais países. De forma intencional ou não, criou-se aquilo que Nye denomina de ambiente capacitador “para iniciativas políticas específicas” (NYE, 2012, p. 133).

A doutrina também colaborou para que os quase cem anos entre 1823 e 1914 fossem marcados pela segurança absoluta norte-americana. Segundo Jean-Baptiste Durselle, este raro fenômeno consiste em “se sentir a salvo não apenas da amputação territorial ou da perda da independência, como também a salvo de uma guerra indesejada.” (DUROSELLE, 2000, p. 136). Uma hipótese é que essa sensação em relação à segurança tenha colaborado para o desejo de isolamento norte-americano e sua relutância em assumir seu papel como potência mundial após a Primeira Guerra Mundial.

Considerando as vicissitudes que a identidade pan-americana alicerçada na declaração de Monroe experimenta ao longo do século XIX, torna-se coerente separar a abordagem em dois períodos distintos. O primeiro deles, já devidamente explicado, abrange a proclamação da Doutrina Monroe (1823) e vai até o fim da Guerra de Secessão (1865). O segundo, que será abordado a seguir, compreende o período entre 1865 e o governo de Theodore Roosevelt (1901-1909). Embora se saiba das deficiências em estabelecer marcos cronológicos rígidos

para a compreensão de processos dotados de duração longa, essa proposta tem como fito facilitar a compreensão da “ascensão e queda” do discurso identitário de viés pan-americano.

2.2.1 O Imperialismo Americano e sua Lógica Político-Espacial

Em obra intitulada “Sistema Nacional de Economia Política”, cuja publicação data de 1841, Friedrich List realiza um prognóstico bastante preciso sobre o futuro dos Estados Unidos:

(...) lançaremos nosso olhar para além do oceano Atlântico, estudando um povo de colonizadores que, a olhos vistos, progrediu rapidamente, passando da condição de total dependência da nação-mãe e da condição de uma série de províncias coloniais destituídas de qualquer união política, para a condição de nação unida, bem organizada, livre, poderosa, operosa, rica e independente que, talvez, ao tempo dos nossos netos, se transformará na maior potência naval e comercial do mundo (LIST, 1841/1986, p. 73).

Com o decorrer dos anos, os Estados Unidos cresceram em território, em poderio econômico-industrial e em potencial bélico, realizando a profecia de List. Como resultado dessas mudanças profundas, a política externa para o continente e a Doutrina Monroe – seu subproduto – experimentaram um processo de inflexão, abandonando os desígnios predominantemente defensivos para assumir uma feição progressivamente imperialista, cujo início remonta ao Destino Manifesto e a consolidação se dá após o surgimento da América corporativa moderna.

Ainda que não se constituísse num império formal como o inglês, a mudança de perfil na política externa pode ser classificada de bidirecional, concomitantemente comprometida com soluções intervencionistas militares e propósitos econômicos. Estes estavam pautados, especialmente na abertura do século XX, na *Open Door Policy* (MUNHOZ, 2004, p. 244), que privilegiava a penetração econômica em detrimento da ocupação colonial, resultando numa dominação política tácita (MÉSZÁROS, 2003, p. 44).

O engodo do perfil diplomático humanitário dos Estados Unidos, marcado pela suposta substituição de munição por dólares, está expresso na Mensagem Presidencial ao Congresso emitida pelo presidente William Howard Taft (1909-1913):

A diplomacia da atual administração procurou responder às ideias modernas de relações comerciais. Esta política foi caracterizada por substituir dólares por balas. Ela se apela aos sentimentos humanitários idealistas, aos ditames de uma política e

estratégia sólidas e a fins comerciais legítimos.¹³²

No entanto, a presença ubíqua da esquadra estadunidense em águas latino-americanas denuncia a complementariedade tácita entre a diplomacia do dólar e a diplomacia das canhoneiras. Caso a primeira se mostrasse insuficiente, a segunda poderia ser acionada como exibição de força para dar substância aos interesses de Washington na região. O próprio Hans Morgenthau considerava a diplomacia do dólar o exemplo mais notório de imperialismo econômico (MORGENTHAU, 1948/2003, p. 122).

Nota-se, nesse caso, um entrelaçamento entre poder militar e econômico. Paralelismos interessantes podem ser identificados quando se compara a postura norte-americana em face da América Latina com a posição alemã sobre seus “mercados naturais” na Europa Centro-Oriental, onde a penetração econômico-militar era facilitada pelo gritante desequilíbrio de poder. Conforme a explicação de Carr, as grandes potências estão sempre inclinadas a encontrar “mercados naturais” justamente nas áreas onde sua influência é mais propensa a se afirmar e onde possuem interesses políticos definidos. Ademais, a exportação de capitais e o controle de mercados se tornaram importantes instrumentos políticos no século XX (CARR, 1939/2001, pp. 162-166).

Durante o Oitocentos, a situação ainda era um pouco diferente. A expansão territorial norte-americana ocorria tanto “internamente”¹³³ como na disputa com outros Estados, a exemplo do México. Os anos subsequentes foram marcados pelas incursões de flibusteiros, espécie de “*self made pirates*” que além dos desejos pessoais por enriquecimento e poder apresentavam pontos de tangência com os interesses estadunidenses, muitas vezes coincidindo com os anseios sulistas pela obtenção de mais terras para arrefecer a crise da economia escravista.

Dentre esses casos, destaca-se o episódio de profunda desordem institucional provocado na Nicarágua por um flibusteiro chamado William Walker¹³⁴. A Nicarágua vivenciava uma guerra civil quando um dos grupos políticos locais contratou o mercenário Walker com o objetivo de obter auxílio militar. Em 1855, após assegurar a vitória da facção que o contratou, Walker deu um golpe, tomou o poder e estabeleceu um regime autoritário, marcado por um conjunto absurdo de medidas, tais como o reestabelecimento da escravidão e a mudança da bandeira nacional.

¹³² *Annual Presidential Message to Congress, December 3, 1912*. Acervo Miller Center, vinculado à Universidade de Virgínia. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/speeches/speech-3786>>. Acesso em: 03/06/2015.

¹³³ Isto é, a expansão para o Oeste.

¹³⁴ Antepassado dos ex-presidentes George Herbert Walker Bush e George Walker Bush.

Por sua vez, o presidente norte-americano Franklin Pierce (1853-1857) reconheceu Walker como mandatário da Nicarágua e enviou um representante diplomático à Managua (QUIJADA, 1998, pp. 604-605). A humilhação sofrida pelo país centro-americano acendeu o sinal vermelho entre as elites políticas das demais nações da região que, temerosas de vivenciar um futuro semelhante, formalizaram uma inédita aliança para derrubar o tirano estrangeiro.

Há tempos, Washington desejava a abertura de um canal centro-americano que unisse os dois oceanos. Dessa maneira, não é surpresa imaginar que os recursos de Walker derivavam de seu país natal, onde era considerado verdadeiro herói por notáveis figuras públicas, dentre as quais o presidente e notório defensor do Destino Manifesto James Buchanan (1857-1861) e o poeta Joaquim Miller, que engrandeceu sua pessoa ao dedicar-lhe os delicados versos, expostos abaixo em tradução livre:

Um olhar penetrante, um ar principesco
A presença de um cavaleiro
Meio anjo, meio Lúcifer
Sombreiro negro, com um floco de neve
D'onde escorrem seus descuidados cabelos¹³⁵.

Em resumo, a complacência de Washington para com o aventureiro não era sequer dissimulada, o que contribuía para dar início a um processo de corrosão das relações com seus vizinhos da América Central, que se conscientizavam do entrecruzamento de interesses privados de Walker e do governo norte-americano.

Houve, igualmente, um plano para ocupar a Amazônia a partir desse tipo de ação externa protagonizada por flibusteiros. Matthew Maury, tenente da Marinha, foi o idealizador dessa proposta¹³⁶, tendo recebido apoio explícito de Willian Trousdale, representante do governo estadunidense no Rio de Janeiro. A estratégia para a consecução dessa ambiciosa empreitada consistia em exigir a abertura do Rio Amazonas, estimular expedições de flibusteiros e, posteriormente, deslocar empresários, colonos e escravos para aquela área. Simultaneamente, os Estados Unidos tentavam jogar os demais países amazônicos – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – contra o Brasil (CERVO; BUENO, 2002, pp. 102-104). O corpo diplomático brasileiro conseguiu evitar que a excêntrica ideia fosse concretizada.

¹³⁵ No original: *A piercing eye, a princely air / A presence like a chevalier / Half angel and half Lucifer / Sombrero black, with plume of snow / That swept his careless locks below.* (MILLER, 1871, p. 26).

¹³⁶ Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, a obra intitulada “*The Amazon and the Atlantic Slopes of South America*” (1853), escrita por Maury, teve repercussões no governo norte-americano, que a princípio avalizou o projeto.

Em face do malogro da ocupação da Amazônia, é conveniente levar em consideração que tais práticas com contornos colonialistas e imperialistas, a princípio, apresentavam maiores chances de êxito quando se restringiam aos territórios mais próximos dos Estados Unidos, evoluindo segundo uma lógica de três círculos concêntricos, na qual a América do Norte, América Central e Caribe estariam em uma situação de vulnerabilidade maior do que a América do Sul. No mesmo sentido, Túlio Halperin Donghi afirma que, em meados do século XIX, os objetivos de política externa dos Estados Unidos para o restante do continente haviam se modificado, buscando “inserir os territórios de língua espanhola, até o Panamá, numa zona dominada pelos Estados Unidos, que abarque todo o continente norte-americano” (DONGHI, 2005, p. 162).

Essa lógica predatória também aparece nos discursos de importantes políticos expansionistas, sendo icônica a mensagem do presidente James Buchanan, pronunciada em janeiro de 1857:

Está no destino de nossa raça (...) o estender-se por toda a América do Norte, e isto acontecerá dentro de pouco tempo se os acontecimentos seguirem o seu curso natural. A emigração seguirá até o Sul, nada poderá detê-la. A América Central, dentro de pouco tempo, conterá uma população americana. (BUCHANAN, 1893 *apud* PRADO, 1980, p. 61).

Além de Buchanan, o secretário de Estado William Evarts (1877-1881) expressava opiniões igualmente agressivas sobre a vizinhança:

Começamos pelo nosso caro vizinho, o México, de quem já comemos um bocado em 1848. Tomêmo-lo. A América Central virá depois, abrindo nosso apetite para quando chegar a vez da América do Sul. Olhando para o mapa vemos que aquele continente tem a forma de um presunto. Tio Sam é bom garfo; há de devorar o presunto. Isto é fatal, isto é apenas questão de tempo. (EVARTS, 1893 *apud* PRADO, 1980, p. 58).

No mesmo sentido, o senador G. Brocon reafirmou, em 1858, as pretensões hegemônicas de seu país:

Temos interesse em possuir a Nicarágua. Temos manifesta necessidade de tomar conta da América Central, e, se temos essa necessidade, o melhor é irmos já como senhores àquelas terras. Se os seus habitantes quiserem ter um bom governo, muito bem e tanto melhor. Se não quiserem, que vão para outra parte. (BROCON, 1893 *apud* PRADO, 1980, p. 62).

Mesmo com pretensões intervencionistas cada vez mais evidentes, ainda assim as relações entre a Casa Branca e as demais nações latino-americanas eram ambíguas, pois o imperialismo, como fenômeno estrutural nem sempre esteve claro para muitos chefes de Estado da região. Por vezes, essas práticas eram encaradas como atos políticos isolados da

responsabilidade de governos específicos.

Além do mais, embora o termo “império” seja muito antigo, os estudos sobre o imperialismo só começaram a ser publicados no início do século XX, com os livros clássicos de John A. Hobson, em 1902, e o de Vladimir I. Lenin, em 1917. Na Europa, a palavra imperialismo só se difunde largamente em fins do século XIX, designando, primeiro, a política de expansão britânica e, pouco depois, qualquer prática de expansão colonial (BRAILLARD; SENARCLENS, 1980, pp. 13-21).

Por conta dessa questão semântica, república e império eram praticamente encarados como regimes antitéticos, o que dificultava ainda mais identificar quaisquer práticas imperialistas por iniciativa de uma república – especialmente da parte dos Estados Unidos, historicamente associados à ideia de liberdade e democracia, conforme analisavam intelectuais da época, como Alexis de Tocqueville (TOCQUEVILLE, 1835/1981). No contexto latino-americano, é importante lembrar que os presidentes mexicanos liberais Benito Juárez e Sebastián Lerdo mantinham relações amistosas com os Estados Unidos (DONGHI, 2005, p. 172), revelando as muitas contradições intrínsecas à combinação do pan-americanismo com o perfil imperialista. Este viria a se tornar mais explícito em fins do século XIX.

Contudo, a lógica de círculos concêntricos do imperialismo americano é um dado que se torna evidente a partir da análise prática da ação externa norte-americana e da verificação dos pronunciamentos de homens de Estado. Essa lógica se impõe a partir de forças oriundas da geopolítica e das avaliações estratégicas das lideranças norte-americanas, que percebiam a possibilidade de ampliar o poder estatal seguindo uma ordem de prioridade pré-estabelecida com base na configuração espacial do continente. A consecução de objetivos e interesses mediante práticas intervencionistas apresentava menor custo e maior propensão de êxito quanto mais próximo estivesse o país-alvo.

Manuel Ugarte cria uma divisão tripartite da América Latina que difere um pouco daquela aqui proposta. Todavia, sua análise serve para corroborar as interpretações da época sobre a projeção hemisférica dos Estados Unidos. Segundo Ugarte, separadas por uma zona intermediária composta por Peru, Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia, situava-se o “extremo sul” (Uruguai, Argentina, Chile e Brasil), “em pleno progresso e independente de toda influência estrangeira”; e, no polo oposto, encontrava-se o “extremo norte” (México, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Costa Rica), “submetido indiretamente à influência moral e material dos Estados Unidos” (UGARTE, 1901, p. 3).

A América Central e o Caribe, que agrupavam pequenos Estados dotados de baixa capacidade de dissuasão e mesmo de resistência militar, estavam em uma condição permanente de vulnerabilidade e ingerência, sendo ilustrativo o episódio do flibusteiro Walker. Em suma, o poder norte-americano se expressava com maior eficácia em países mais próximos e frágeis.

Por razões óbvias, o desencanto ante o discurso identitário pan-americano era mais arraigado na sociedade mexicana. Os prejuízos territoriais sofridos após a Guerra Mexicano-Americana ganharam corpo com a assinatura do Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848), tornando-se, desde então, um fato intrínseco à memória coletiva. As décadas seguintes seriam abalizadas pelo desgaste da imagem estadunidense na América Central, onde se situa o segundo círculo de ação imperialista. As novas necessidades que a potência do Norte havia desenvolvido para poder continuar colocando em ação seus interesses expansionistas e hegemônicos tornaram inevitável o avanço para aquela região. É justamente nestes dois primeiros círculos de atuação que se apresentam, qualitativamente – no sentido de conter os principais casos de intervenção direta, a saber: guerra, ocupação e ação visível – e quantitativamente, uma maior violação de soberania por parte dos Estados Unidos, conforme se pode observar nos Anexos 1 e 2.

Desta maneira, a erosão da ideia de uma identidade pan-americana e a aversão ao perfil externo norte-americano possuem graus de intensidade diferentes, sendo mais prematuras no México – primeiro círculo –, seguido pela América Central – segundo círculo. A América do Sul sofre seus efeitos tardiamente e normalmente de modo indireto, haja vista que as intervenções ali realizadas são basicamente ações encobertas visando à desestabilização interna ou à derrubada de governos de orientação nacionalista ou de esquerda.

Ao contrário das regiões norte e central, a América do Sul vivencia seu primeiro episódio significativo de ingerência apenas no início do século XX, com o apoio de Washington às facções independentistas que desejavam emancipar o Panamá da Colômbia. O projeto do canal havia sido realizado por iniciativa de financistas franceses, sob a direção de Ferdinand de Lesseps. Por falta de recursos, os trabalhos que haviam sido iniciados por volta de 1888 foram encerrados pouco depois, sendo proposta a venda do projeto para os Estados Unidos.

O Congresso colombiano rechaçou o Tratado Herrán-Hay (1903), que previa os novos termos para a construção do canal. O Legislativo exigiu uma série de emendas para poder

efetuar a ratificação do texto. Havia várias discordâncias quanto aos termos propostos por Washington, que violavam a soberania da Colômbia ao incluir a transferência da propriedade, do controle e da defesa do canal. Analisando a troca de telegramas entre os principais atores envolvidos no processo de independência do Panamá, chama atenção uma das mensagens, na qual o ministro colombiano Tomás Herrán deixa evidente a insatisfação do governo:

Nesse telegrama [enviado pelo Departamento de Estado] vossa excelência se refere às relações já assumidas pelo Governo dos Estados Unidos da América com os rebeldes colombianos que, na noite do dia 3, usurparam o poder na capital do Departamento Colombiano de Panamá e aprisionou as legítimas autoridades civis e militares.

Vossa excelência, sem dúvida, receberá a resposta do governo colombiano através do mesmo canal que foi usado para encaminhar o aviso de que vossa Excelência ficou satisfeita em me enviar uma cópia, mas, enquanto isso, eu estou cumprindo um dever, adiantando com antecedência vossa Excelência, em nome do meu Governo, um protesto solene contra a atitude assumida no Departamento do Panamá, pelo Governo dos Estados Unidos contra a lesão aos direitos da Colômbia e em desacordo com as estipulações do artigo 35 do Tratado ainda existente de 1846-1848 entre a Colômbia e os Estados Unidos da América.¹³⁷

A rebelião citada por Herrán começou em 1903. A repressão ao levante foi impedida diretamente pela esquadra americana, que bloqueou a passagem das tropas colombianas. Os insurrectos triunfaram, declararam a independência e seu governo provisório foi prontamente reconhecido pela Casa Branca (BRUIT, 1988, p. 52). O Canal do Panamá, passagem oceânica de importância econômico-estratégica ímpar, ficou nas mãos dessa pequena e vulnerável república. Conclusão: os Estados Unidos conseguiram o tão desejado controle sobre o canal, situação que perdurou até 31 de dezembro de 1999. O Anexo 2 elenca os demais casos de ingerência ocorridos ao longo do século XX.

Levando em consideração os episódios assinalados nos Anexos 1 e 2, torna-se compreensível que a percepção quanto ao discurso pan-americano tenha se desgastado de forma mais intensa nas duas regiões mais próximas – México, América Central e Caribe –, estimulando sentimentos de alteridade cada vez mais profundos em relação aos Estados Unidos. Um exemplo interessante pode ser apresentado mediante uma análise comparativa do conteúdo dos programas das três principais agremiações políticas antioligárquicas do início do século XX: o Partido Antireelecionista (México), a União Cívica Radical (Argentina) e a Aliança Liberal (Brasil).

Conforme endossa a historiadora Claudia Wasserman, os Estados oligárquicos

¹³⁷ *Message Regarding the Panamanian Revolution*. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/roosevelt/speeches/message-regarding-the-panamanian-revolution>>. Acesso em 17/11/2015.

fundados no período posterior às independências, e consolidados na segunda metade do século XIX, apresentavam características políticas, econômicas, sociais e culturais comuns, justificando os inúmeros pontos de tangência entre os programas das três agremiações políticas de oposição. Mas, quando são observados os discursos dos candidatos anti-oligárquicos, nota-se que Francisco Madero, ao contrário de Hipólito Yrigoyen e Getúlio Vargas – seus homólogos da América do Sul, mais “protegidos” graças à geografia – chamava atenção para uma questão específica da realidade mexicana: a ameaça externa e a necessidade de formalizar uma união latina (WASSERMAN, 2002, pp. 52-53).

A dependência externa era um tema de corte econômico comum nos discursos dos três líderes. Contudo, na visão de Madero ela transbordava para a política, pois também deveria ser interpretada a partir das relações interamericanas. Na sua perspectiva, havia um nítido enfraquecimento da soberania mexicana, incluindo aí o aval do governo de Porfírio Díaz para a ocupação da Baía Magdalena por tanques norte-americanos e para treinamentos militares. Madero desejava estruturar aquilo que chamava de diplomacia independente, capaz de reformular as relações com a Casa Branca. Nesse sentido, a articulação com os demais países da América Latina era parte fundamental dessa estratégia, visando à composição de uma espécie de coalizão anti-hegemônica.

De acordo com Madero, “o único modo de chegar a um possível equilíbrio de forças no Continente Americano é **a união de todas as Repúblicas latinas** para contrabalançar o poderio da república anglo-saxônica” (MADERO *apud* WASSERMAN, 2002, p. 53 – Ênfase minha). Madero pretendia suplantar o regime oligárquico de Porfirio Díaz, por coincidência o autor da famosa frase que se tornaria ditado popular: "Pobre México... Tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos."

Ainda com referência à peculiar situação mexicana, é sintomático o fato de a Internacional Comunista, em 1925, ter escolhido a Cidade do México para sediar a Liga Anti-Imperialista das Américas. Esta organização trazia em seu nome uma das bandeiras mais urgentes na visão dos partidos comunistas da América Latina, cada vez mais convencidos da necessidade da luta anti-imperialista e anti-intervencionista contra Washington. Não é mera coincidência que sua fundação tenha se dado justamente no México, país cuja história se confunde com as mais variadas manifestações de violação de soberania perpetradas pelos Estados Unidos, seu “inimigo hereditário”.

A partir do último quartel do século XIX, inicia-se o processo de transição da supremacia econômica na América Latina. De forma gradual e contínua, os Estados Unidos

expandem seu papel na região, superando a Grã-Bretanha nos anos após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Valendo-se de sua complementaridade econômica, de sua vantagem comparativa de localização e do desvio de comércio provocado pelo conflito centrado na Europa, a participação norte-americana nos mercados e nos investimentos latino-americanos sobrepuja a inglesa. Novamente, esse é um fato mais perceptível nas realidades econômicas dos países regionalmente mais próximos, conforme indica a Tabela 2. Por sua vez, a dependência comercial do Brasil, da Argentina e do Uruguai mantinha-se associada aos laços históricos com o Reino Unido (THORP, 2001, pp. 93-94).

Tabela 2 - Comércio dos Estados Unidos com a América Latina em relação ao total do comércio latino-americano

	1913	1918	1927
AMÉRICA DO SUL			
Importações dos Estados Unidos	16,2%	25,9%	26,8%
Exportações para os Estados Unidos	16,8%	34,8%	25,2%
MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL E CARIBE			
Importações dos Estados Unidos	53,2%	75,0%	62,9%
Exportações para os Estados Unidos	71,3%	73,4%	58,4%

Fonte: THORP, 2001, p. 86

Além da proliferação de bancos¹³⁸ havia investimentos diretos que visavam principalmente aos setores primários das economias latino-americanas. (THORP, 2001, pp. 84-86). Ainda no contexto da guerra, Washington ocupou o vácuo provocado pelo rompimento abrupto dos vínculos de comércio e de investimentos entre os países da região e a Alemanha.

No que concerne ao desenvolvimento econômico, o início do século XX é marcado pelo acelerado crescimento norte-americano. Quanto a esse fenômeno, a comparação dos indicadores socioeconômicos das principais potências é suficientemente eloquente, seja em termos de população urbana, nível de industrialização total ou *per capita*, produção de aço, consumo de energia ou posição relativa da produção manufatureira mundial. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos já asseguravam a supremacia em cinco dos seis quesitos mencionados (ver Tabela 3), além de contarem com a vantagem de estarem geograficamente distantes das tensões que envolviam o reordenamento do equilíbrio europeu.

¹³⁸ Somente o *First National City Bank* inaugurou doze filiais na América Latina.

Tabela 3 - Indicadores socioeconômicos das potências mundiais em 1900

	EUA	Grã-Bretanha	Alemanha	França	Rússia	Áustria-Hungria	Itália	Japão
População urbana (em milhões)	14,2	13,5	8,7	5,2	6,6	3,1	3,1	3,8
Industrialização <i>per capita</i> (Grã-Bretanha em 1900 = 100)	69	[100]	52	39	15	23	17	12
Produção de aço (milhões de toneladas)	10,3	5	6,3	1,5	2,2	1,1	0,11	-
Consumo de energia (milhões de toneladas métricas de equivalente de carvão)	248	171	112	47,9	30	29	5	4,6
Potencial industrial total (Grã-Bretanha em 1900 = 100)	128	[100]	71,2	36,8	47,5	25,6	13,6	7,6
Parcela da produção manufatureira mundial	23,6%	18,5%	13,2%	6,8%	8,8%	4,7%	2,5%	-

Fonte: KENNEDY, 1989, pp. 197-198

Embora o isolacionismo fosse uma característica do perfil diplomático de Washington no seu relacionamento com a Europa, a recíproca não é verdadeira quando se analisa sua postura em face de seus vizinhos americanos. Nesse caso, existe uma correlação explícita entre o crescimento dos indicadores de poder dos Estados Unidos e a frequência das intervenções e violações de soberania. No contexto da proclamação da Doutrina Monroe, os Estados Unidos eram um país promissor, mas ainda não ocupavam um lugar privilegiado no tabuleiro internacional. Isso se modifica na transição do século XIX para o XX, quando passa a ser uma potência industrial dinâmica, ao passo que o restante do continente permanece agrário, atrasado e desprestigiado nas relações internacionais.

A iniciativa de reavivar a proposta bolivarista de uma conferência de países americanos com vistas a gerar “ganhos coletivos” coincidia com intervenções nos países mais próximos e vulneráveis. Contraditoriamente, é justamente essa ambivalência norte-americana que vai enfraquecer a retórica da solidariedade continental. Ademais, tornava-se cada vez mais clara a obsolescência da Doutrina Monroe.

Por exemplo, o caso da suspensão do pagamento dos juros da dívida externa por parte da Venezuela, em 1902, desdobrou-se numa intervenção inglesa, alemã e italiana. Essas potências só puderam enviar uma expedição militar graças à complacência de Washington. A intervenção durou de dezembro de 1902 a março de 1903, resultando na perda de sete canhoneiras venezuelanas – três afundadas e quatro apoderadas pelos invasores –, no bombardeamento de Porto Cabello e no bloqueio dos cinco portos mais importantes do país

(BRUIT, 1988, p. 49). A anuência dos Estados Unidos com a humilhação sofrida por Caracas, ocorrida em plena era Roosevelt, evidenciava a aplicação seletiva dos preceitos da doutrina. Nessas circunstâncias, reflexos negativos a respeito do discurso pan-americano começam a ganhar terreno, atraindo políticos – como os argentinos Luis Maria Drago e Roque Saenz Peña – e parte dos intelectuais – que serão analisados no Capítulo seguinte.

Segundo Juliette Dumont-Quessard, a mensagem de Monroe, em um primeiro momento, foi percebida pelos países latino-americanos como uma manifestação de apoio às independências nacionais e como uma oferta de proteção contra um possível restabelecimento da ordem colonial. A autora afirma que “Esta percepção é ainda presente no início do século XX” (DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 213), mas começaria a mudar ao longo das décadas. Corroborando o que já foi argumentado neste Capítulo, Juliette Dumont também sugere que a variável da distância territorial influencia diretamente na percepção da deterioração das relações entre Washington e os demais países da América Latina, uma vez que “A América do Sul, mais distante, onde reina uma certa estabilidade política e econômica, não é verdadeiramente visada pelas declarações de Roosevelt” (DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 229). John Lloyd Merchan chega a argumentar que “a diplomacia norte-americana é tão preocupada com os países caribenhos que não seria exagero dizer que a maior parte das decisões e ações para a América Latina visa àquela região” (MERCHAN *apud* DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 229).

Em obra escrita em 1900, o uruguaio José Enrique Rodó (1872-1917) fornece uma interessante evidência para endossar essa conclusão sobre as variações dos níveis de interferência nas diferentes regiões do hemisfério. Sobre o perfil norte-americano, Rodó comenta: “sua grandeza titânica assim se impõe, mesmo aos mais acautelados, pelas enormes desproporções de seu caráter ou pelas **violências recentes** de sua história” (RODÓ, 1900/1991, p. 77 – Ênfase minha). Recentes, neste caso, na percepção do intelectual uruguaio, que assim as considerava devido ao seu local de produção, o distante e protegido Cone Sul. Ao contrário da América do Norte, Central e do Caribe, aquela região nunca experimentou conflitos diretos com os Estados Unidos e tampouco sofreu com a ação de flibusteiros apoiados pelo governo estadunidense.

A concordância do barão do Rio Branco acerca da Doutrina Monroe e do Corolário Roosevelt também é um indicativo que permite refletir sobre a improbabilidade de o Brasil ser ameaçado pela orientação agressiva da política externa norte-americana (BUENO, 1997, p. 238). Conforme explica Bradford Burns, o Brasil não deveria preocupar-se com a

possibilidade de intervenções externas graças às suas características, a saber: ser um país territorialmente extenso, “forte” e em via de progresso. (BURNS, 1966, p. 151).

Também é interessante analisar a declaração do deputado argentino Ainsí Emilio Mitre (1853-1909) perante a Câmara dos Deputados, em 1906:

“A América para os americanos” era uma fórmula que, tal como eu a entendo, significa a consagração final da independência das nações americanas, foi o grito da mais poderosa delas, proclamando assim ao mundo que a conquista das nações nas Américas havia terminado. (...) A independência dessas repúblicas tendo sido estabelecida sobre o campo de batalha graças às suas próprias forças, a declaração do presidente americano foi o ato culminante dessa grande epopeia. Para os Estados Unidos, é uma página de honra, para a Europa, é um ultimato. A Doutrina Monroe tem, hoje, força de lei em todas as nações, e nenhum país da Europa ousa discuti-la. (MITRE, 1906 *apud* DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 213).

Aliás, é possível ainda identificar análises semelhantes já em meados do século XIX, tal como nos escritos de Francisco Bilbao (1823-1865). O autor apresenta a atuação norte-americana a partir de uma lógica aplicada de forma progressiva, caracterizada por violências mais intensas nos territórios vizinhos.

A Rússia está muito longe, porém os Estados Unidos estão próximos. A Rússia retira suas garras para esperar em emboscada; mas os Estados Unidos as estendem todos os dias nesse jogo de caça que eles tem travado contra o sul. Nós já vemos partes da América cair nos maxilares saxões (...). Ontem, Texas, depois o Norte do México e o Pacífico cumprimentam um novo mestre. Hoje, guerrilhas avançadas despertam o Istmo e vemos que o Panamá vacilar em suspenso, jogar seu destino no abismo e perguntar: serei do Sul, serei do Norte? (BILBAO, 1856/1978, p. 10).

Durante a Terceira Conferência Pan-Americana do Rio de Janeiro (1906), Elihu Root, secretário de Estado americano, declarou:

Não queremos outras vitórias que as da paz, nem mais território que o nosso. Não aspiramos a outra soberania que a soberania sobre nós próprios. Consideramos a independência e a igualdade de direitos do menor e mais fraco membro da família das nações com os mesmos títulos de respeito que o maior dos impérios. Queremos aumentar nossa prosperidade, estender nosso tráfico, acrescentar nossa riqueza, em consciência e em verdade. (ROOT, 1906 *apud* BRUIT, 1988 p. 57).

Conforme afirma Joseph Nye, “nem mesmo a melhor propaganda consegue vender um produto impopular. Uma estratégia de comunicação não pode funcionar se for contra as tendências da política” (NYE, 2012, p. 145). A incoerência entre o discurso de Root e a realidade das relações interamericanas pouco contribuiu para reduzir a progressiva percepção negativa de muitos pensadores da região acerca do perfil de Washington¹³⁹, que aos poucos ganhava contornos de “inimigo hereditário” em detrimento de seu poder de atração. O projeto

¹³⁹ O Brasil é a principal exceção, conforme será analisado adiante.

norte-americano de potência alcançou uma situação de incompatibilidade estrutural com a retórica da parceria hemisférica estruturada no projeto pan-americano.

Todavia, as vozes críticas se multiplicavam principalmente no ambiente intelectual. Grande parte das reflexões trazia em seu cerne certa indignação a respeito da política externa norte-americana. As estratégias apontadas por esses autores eram as mais variadas, indo desde aspectos menos tangíveis – como a negação dos valores anglo-saxônicos e a necessidade de valorização da cultura latino-americana, como no caso de Rodó – até propostas mais ambiciosas envolvendo a união da América Latina – como no caso de Victor Raúl Haya de la Torre. O contexto de derretimento do monroísmo impeliu a intelectualidade local a refletir sobre questões identitárias e de rejeição ao pan-americanismo.

O poder brando só se torna socialmente aceitável enquanto possui credibilidade e não é percebido como um instrumento a serviço do Estado. É por isso que a coerência e a estabilidade do discurso pan-americano são colocadas em xeque, criando uma atmosfera de incapacitação às iniciativas políticas. Ainda que os países se reunissem periodicamente nas Conferências Pan-Americanas e que a narrativa da solidariedade hemisférica fosse correntemente levantada, as posições dos Estados em relação às demandas de Washington deixam de ser meramente complacentes.

A rejeição dos delegados latino-americanos aos projetos apresentados pelos Estados Unidos na I Conferência Pan-Americana (1889-1890) revela esse posicionamento mais crítico a respeito do vizinho do Norte. É importante lembrar que essa é justamente a época dos “panismos”, fato que contribuía para despertar o receio de uma possível hegemonia continental, sobretudo a partir do momento em que Washington propõe a replicação nas Américas de um modelo de união aduaneira inspirado no *Zollverein* alemão. O único êxito relevante da I Conferência foi a criação de uma associação permanente denominada “União Internacional das Repúblicas Americanas”, que seria o embrião da atual Organização dos Estados Americanos (BUENO, 1997, pp. 236-239).

Mesmo que as circunstâncias políticas e econômicas cambiantes tenham criado uma atmosfera de crise que transborda para o pan-americanismo, as reflexões que vão dar corpo a uma identidade latino-americana são debatidas, em um primeiro momento, no âmbito intelectual. Dessa forma, é fundamental analisar essa mesma identidade em dois momentos distintos: em primeiro lugar, quando a ideia de América Latina começa a ser desenvolvida e se torna uma identidade cultural ou societal; em segundo lugar, quando essa mesma identidade converte-se em um elemento supranacional, isto é, quando os Estados internalizam

aquele discurso identitário e isso passa a modificar as relações estabelecidas entre si e entre aqueles não pertencentes ao grupo.

Em resumo, o período entre 1865 e 1909 é marcado pelo desgaste gradual do modelo identitário pan-americano. É sabido que todo balizamento cronológico é passível de apresentar falhas, mormente quando se analisam processos de duração mais longa. A opção por utilizá-lo deveu-se, de um lado, pela menção à vitória do Norte sobre o Sul na Guerra de Secessão; de outro, pela referência ao fim do governo de Theodore Roosevelt (1901-1909), momento em que o paroxismo do recurso à violação da soberania alheia é implantado a partir do Corolário Roosevelt e da ideia de “polícia hemisférica”. Segundo Roosevelt,

Tudo o que este país [Estados Unidos] deseja é ver os países vizinhos estáveis, ordenados e prósperos. Qualquer país, cujo povo mantenha boa conduta, pode contar com nossa saudável amizade. Se uma nação mostra que sabe como agir com eficiência e decência razoáveis em questões sociais e políticas, se mantém a ordem e paga suas obrigações, não é necessário ter medo da interferência dos Estados Unidos. **O erro crônico ou a impotência que resulte em um afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada, na América, como em outros lugares, exigem a intervenção de alguma nação civilizada e, no Hemisfério Ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçá-lo – por mais que seja relutantemente – em casos flagrantes de tais irregularidades ou impotências, ao exercício de uma força policial internacional.** (...) Enquanto eles obedecem às leis primárias da sociedade civilizada, eles podem ter a certeza de que serão tratados por nós com um espírito de simpatia cordial e útil. Nós só interferiríamos em última instância, e somente se se tornasse evidente que sua incapacidade ou falta de vontade de fazer justiça em casa e no exterior tinha violado os direitos dos Estados Unidos ou havia provocado uma agressão no estrangeiro em detrimento de todo o corpo das nações americanas.¹⁴⁰

Com efeito, a política do *Big Stick* exprimia a agressiva diplomacia norte-americana arrolada ao princípio das canhoneiras e à reinterpretação da Doutrina Monroe. A opção por uma política externa nestes feitos teria fatalmente consequências sobre a proposta de construir a solidariedade hemisférica mediante uma identidade comum.

Presume-se que o pan-americanismo, para além de suas funções de acessório político, consistia também numa proposta de identidade, ajustando-se na definição mais basilar do conceito, qual seja: um grupo com interesses e características comuns movidos por um sentimento de solidariedade compartilhado.

¹⁴⁰ ROOSEVELT, Theodore. *Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress*. Washington D.C., December 6, 1904. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=56&page=pdf>>. Acesso em: 17/11/2015. Ênfase minha

Entretanto, ao analisar os impactos do pan-americanismo na qualidade de identidade supranacional, verifica-se que seus resultados, durante praticamente todo o século XIX, são bastante limitados. As contrapartidas no campo prático só surgiram com a institucionalização da União Internacional das Repúblicas Americanas, sediada em Washington¹⁴¹. É por essa razão que, ao contrário do que foi feito com a identidade supranacional bolivarista, a aplicação do esquema desenvolvido no Capítulo 1 será aqui realizada apenas para demonstrar a fragilidade da identidade monroísta, tal como exposto na Figura 3.

A geografia funcionava como uma força adversa. Apesar de alguns avanços em termos de expansão da malha ferroviária, de melhorias nas comunicações e nos transportes marítimos, isso não implicou necessariamente um aperfeiçoamento substancial no âmbito da integração física.

Se no passado a Doutrina Monroe havia sido proclamada diante de um contexto histórico no qual havia a ameaça endêmica da recolonização, em fins do século XIX a alteridade em relação à Europa era um elemento anacrônico. Os Estados nacionais americanos estavam consolidados e as antigas pretensões das potências europeias não estavam mais voltadas para o Novo Mundo. Ao contrário, houve um nítido deslocamento dos interesses colonialistas e imperialistas europeus para a Ásia e a África, ao passo que, nas Américas, a vacância europeia começava a ser suprida pelos Estados Unidos, a nova potência industrial em ascensão.

Aliás, é por essa razão que a posição dos Estados no sistema internacional era um elemento de apelo nulo, uma vez que Washington era uma grande potência quando da I Conferência Pan-Americana, estando dotado de uma estrutura industrial eficiente e uma marinha moderna. Por outro lado, a letargia das elites políticas dos países latino-americanos mantinha-os atados a uma estrutura econômica de base agrícola. Sendo assim, a posição dos Estados no sistema internacional diferia profundamente tanto em termos econômicos como em aspectos de influência política.

O legado histórico-cultural foi um elemento que começou a agir como uma força de oposição ao pan-americanismo. A percepção de um distanciamento histórico e cultural se tornou evidente a ponto de os intelectuais da região se dedicarem à busca de respostas para questões envolvendo as diferenças entre as tradições latina e anglo-saxônica nas Américas¹⁴².

Não obstante o desgaste das relações interamericanas, o pan-americanismo inspirava alguma expectativa de vantagens coletivas, na medida em que as Conferências Pan-

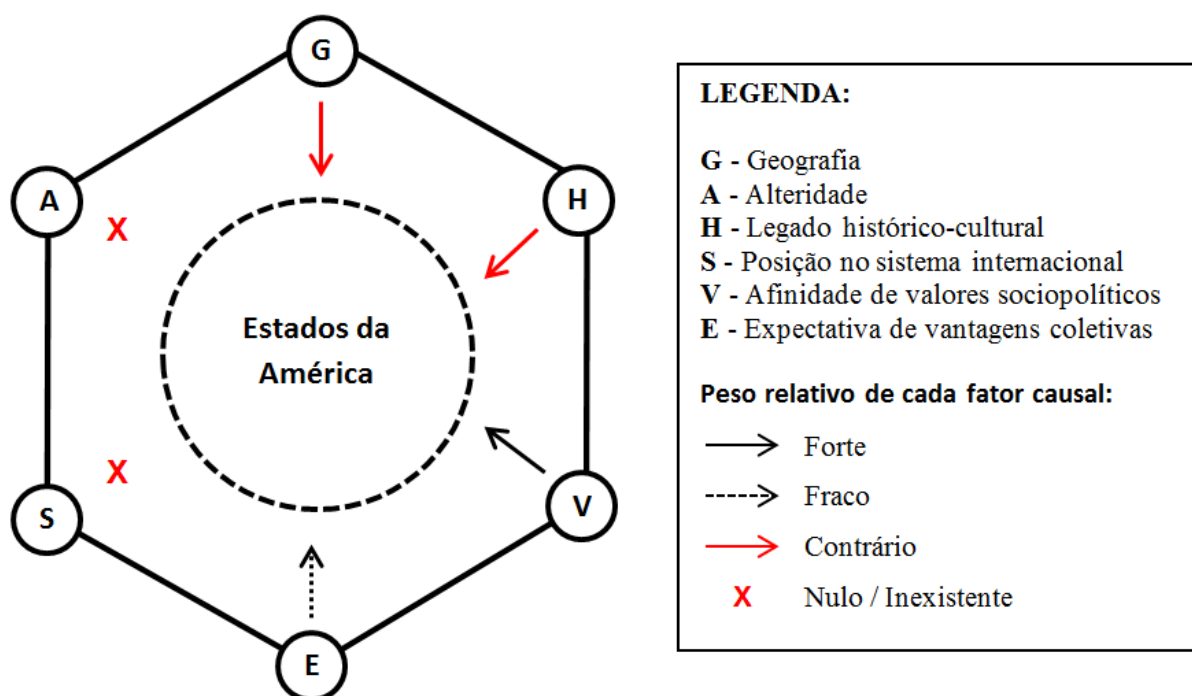
¹⁴¹ Sobre as conferências pan-americanas e seus desdobramentos, ver BUENO, 1997 e STUART, 1998.

¹⁴² Esse processo será debatido com maiores detalhes no Capítulo seguinte.

Americanas eram encaradas como um canal de diálogo capaz de viabilizar algumas demandas dos países latino-americanos (DUMONT-QUESSARD, 2013). Igualmente, não se pode deixar de lado a demanda latino-americana por crédito externo e a existência de interesses comerciais recíprocos.

A única característica forte seria a afinidade de valores sociopolíticos, sobretudo a partir da republicanização do Brasil, ocorrida no mesmo ano da I Conferência Pan-Americana. A semelhança institucional interna fornecia algum elo de proximidade entre aqueles Estados, mas, isoladamente, era insuficiente para assegurar a legitimidade daquela identidade supranacional.

Figura 3 - Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional pan-americana na ocasião da I Conferência Pan-Americana (1889-1890)



Fonte: elaboração própria

É importante recapitular algumas considerações. Recordando o que foi dito por Stuart Hall e por Thomas Risse, deve-se ter em mente que as identidades não são excludentes – ainda que concorram entre si num grande campo de lutas. A mesma lógica se aplica nas suas variantes supranacionais. Sendo assim, torna-se compreensível a sobrevivência do pan-americanismo. Ainda que este modelo tenha entrado em declínio em fins do século XIX, ele nunca desapareceu por completo. Conforme argumentam Ana Maria Stuart e Clodoaldo Bueno, muitas instituições e projetos contemporâneos ainda são baseados na velha narrativa

da solidariedade hemisférica. A Iniciativa para as Américas e a Alca, ambas direcionadas para a liberalização continental, não deixam de ser herdeiras do arquétipo identitário pan-americano, agora nitidamente convertido em recurso de poder brando.

Em resumo, o nascimento da identidade latino-americana em fins do Oitocentos não anula sua homóloga pan-americana. A coexistência entre variantes identitárias é um dado que não pode ser ignorado.

3 AMÉRICA LATINA: HISTÓRIA DE UMA IDENTIDADE CULTURAL

Assim, há a Europa latina e a Europa teutônica; a primeira abrange os povos do meio; a segunda, os povos continentais do norte e da Inglaterra. Aquela é protestante, a outra é católica. Uma se vale de idiomas onde predomina o latino, a outra fala as línguas germânicas.

Os dois ramos, latino e germânico, são reproduzidos no Novo Mundo. A América do Sul é, como a Europa meridional, católica e latina. A América do Norte pertence a uma população protestante e anglo-saxã.

- Michel Chevalier (1836)

Em relação ao uso cotidiano, o termo América Latina é um sucesso inquestionável. É corriqueiro encontra-lo não apenas no linguajar de círculos acadêmicos, mas também de políticos, jornalistas, literatos, artistas, esportistas, dentre outros. Entretanto, a contrapartida do bônus da popularidade é o ônus da imprecisão, uma vez que, na maioria das vezes, o qualificativo latino-americano é utilizado de forma equivocada. O debate sobre as origens do nome é, ainda hoje, alvo de controvérsias.

É importante ressaltar, mais uma vez, que nem toda identidade coletiva é automaticamente uma identidade supranacional. O caso latino-americano é particularmente interessante. Sua emergência ocorre apelando principalmente às sociedades americanas permeadas por traços culturais comuns. Todavia, seu caráter supranacional – isto é, a incorporação do discurso identitário pelos Estados – é um fenômeno bem posterior.

Sendo assim, este Capítulo visa a analisar a trajetória da ideia de América Latina, dos seus primórdios até sua disseminação no meio intelectual autóctone. Por sua vez, o Capítulo seguinte tratará de sua maturação como referencial identitário supranacional, que tem início a partir das reflexões da Cepal sobre a importância de um mercado comum latino-americano e de sua operacionalização prática nos marcos da Alalc, a primeira iniciativa de integração regional que portava o nome composto “América Latina”.

3.1 A Genealogia do Conceito de América Latina

A principal divergência toca na origem exógena ou endógena do conceito. Uma das correntes interpretativas, que predominou principalmente na França das décadas de 1970 e 1980, é atribuída ao hispanista francês Noël Salomon. O autor recorreu à obra “*Le Mexique ancien et moderne*” de Michel Chevalier, Conselheiro de Estado e Senador do Segundo Império. Em seguida, cruzou-a com a política externa de Napoleão III para o México, cuja autorização ideológica para a intervenção militar derivava justamente da tentativa de submeter

parte dos países americanos à hegemonia francesa. Alegava-se a existência de uma identidade pan-latina que contrabalançaria, no hemisfério ocidental, o expansionismo anglo-saxão representado pela “marcha para o Oeste” praticada pelos Estados Unidos (MARTINIÈRE, 2014, pp. 2-5).

A figura de Michel Chevalier (1806-1877) é central nesse debate. Chevalier viajou para os Estados Unidos a serviço da Monarquia de Julho. Sua estadia nas Américas ocorreu entre 1833 e 1835, incluindo também alguns meses de passagem pelo México e por Cuba. Após retornar à Europa, seu livro *“Lettres sur l’Amérique du Nord”* é publicado. Naquelas páginas, Chevalier criaria a díade que marcaria para sempre a história do Novo Mundo: a ideia de que existe uma América protestante-anglo-saxônica e uma América católico-latina.

A interpretação de Chevalier transferia para as Américas a ideia vigente na Europa sobre a existência de dois grupos raciais¹⁴³ distribuídos geograficamente entre países meridionais – de origem católico-latina – e países setentrionais – de linhagem teutônico-protestante (MARTINIÈRE, 2014, p. 4). Desse modo, a classificação dual era realizada a partir de dois fatores principais: a religião e a língua¹⁴⁴. Segundo o autor, a posição da França dentro do mundo latino seria privilegiada graças à sua superioridade relativa, que legitimaria uma posição de patronagem em relação à América Latina:

A França (...) está no topo do grupo latino, do qual é protetora (...). A França me parece chamada a exercer uma patronagem benevolente e fecunda sobre os povos da América do Sul, que ainda estão fora da condição de autossuficiência (CHEVALIER, 1836, pp. 14-15).

É evidente que a ideia de uma união da raça latina guiada por Paris criou as justificativas ideológicas necessárias para a posterior intervenção no México, que Chevalier apoiava (QUIJADA, 1998, p. 599). A sua visão de mundo, que de certo modo antevia a ideia de “choque de civilizações” de Samuel Huntington¹⁴⁵ (1997), fundamentou a ideia pan-latinista, que avultaria ao longo do século XIX até converter-se em uma das diretrizes de política externa do Segundo Império de Napoleão III.

Pierre Rivas analisa o pan-latinismo como um conceito geopolítico que surge em oposição ao imperialismo anglo-saxão e aos outros “panismos” – sobretudo ao pan-germanismo –, variando de acordo com a conjuntura do jogo político europeu e sujeito a constantes alterações quanto à sua extensão (RIVAS, 2005, pp. 10-13). O autor argumenta

¹⁴³ A racialização das categorias era uma tendência geral no Ocidente do século XIX. Tal referencial era tão comum para divisões do gênero humano como são hoje as categorias de Estado e cultura, por exemplo.

¹⁴⁴ Havia ainda uma “terceira Europa” eslava.

¹⁴⁵ Valendo-se, contudo, do conceito de “raça”, o que Samuel Huntington não faz.

que a latinidade, reconhecida como um “valor civilizacional”, começou a ganhar consistência somente após a derrota dos franceses para os prussianos na Batalha de Sedan (1870). Contudo, a ideia de pan-latinismo era um pouco anterior àquela data, e suas origens remontavam justamente ao encontro do dispositivo geopolítico de Napoleão III com a visão de Chevalier, cujo resultado prático pode ser detectado na malfadada expedição mexicana que resultaria no breve reinado de Maximiliano I (RIVAS, 2005, p. 26).

Nos marcos do pan-latinismo, as relações entre o Império francês e as Américas devem ser compreendidas, de um lado, a partir das tendências expansionistas francesas (QUIJADA, 1998, p. 599) e, de outro, a partir das circunstâncias proporcionadas pelo cenário de conflito civil provocado pela Guerra de Secessão. A sua deflagração provocou uma espécie de recessão geopolítica nas relações interamericanas, impedindo os Estados Unidos de acionarem a Doutrina Monroe que, além das iniciativas de recolonização, vetava qualquer tentativa de restauração monárquica no continente. Nos cálculos de Napoleão III, o retraimento norte-americano tornava favorável uma hipotética alteração de forças no continente que poderia ser aproveitada em favor da França, a “primeira” entre as nações latinas¹⁴⁶.

O projeto imperialista embasava-se no recurso aos meios militares formais e ao instrumento ideológico alicerçado numa pretensa identidade latina. O México foi o principal laboratório do malogrado experimento expansionista francês, que contou com a breve conversão daquele país em uma monarquia chefiada por Maximiliano I de Habsburgo¹⁴⁷.

Contudo, o nome coletivo “América Latina”¹⁴⁸ não foi aplicado nem por Chevalier, nem por Napoleão III. A pesquisadora Mônica Quijada, que critica veementemente a paternidade francesa do conceito, argumenta que ele teria aparecido pela primeira nas Américas em setembro de 1856. Na Europa, ele teria surgido em 1861, num artigo da *Revue des Races Latines*, que apoiava o movimento pan-latinista (QUIJADA, 1998, p. 597). No

¹⁴⁶ De fato, a França era a única potência europeia capaz de reclamar o *status* de “líder natural” de uma hipotética comunidade pan-latina. Isso se devia não apenas ao capital simbólico de Paris, coração cultural do Velho Continente, mas também devido a atributos de poder bastante tangíveis. Basta recordar que, na segunda metade do século XIX, a fragmentada Itália era apenas uma “expressão geográfica”, conforme a definição do chanceler austríaco Klemens Wenzel von Metternich. Espanha e Portugal, por sua vez, eram potências decadentes, marcadas pela perda de territórios coloniais no Novo Mundo. Romênia e Moldávia sequer haviam conquistado a independência.

¹⁴⁷ Em 1864, o arquiduque Maximiliano de Habsburgo foi coroado imperador do México. A turbulência política iniciada com esse processo não tardaria a se encerrar com final trágico tanto para Maximiliano como para todo o movimento político conservador que o apoiava. Abandonado por Napoleão III, Maximiliano acabou condenado à morte em 1867, após o ex-presidente liberal Benito Juárez recuperar o controle do país e refundar a república (MEDINA, 2004, p. 119).

¹⁴⁸ Isto é, o encontro das duas palavras: “América” e “Latina”.

entanto, após acessar os arquivos da *Bibliothèque nationale de France* em busca de outras edições da *Revue*, verifica-se que há um artigo ainda mais antigo, de maio de 1858, no qual Gabriel Hugelmann afirma: “A Nicarágua é, talvez, de todos os países da **América Latina**, aquele que mais merece nossa atenção.” (HUGELMANN, 1858, p. 567 – Ênfase minha). Essa observação é apenas uma curiosidade, pois não refuta a tese de Quijada e tampouco reduz de forma significativa o intervalo cronológico entre a aparição do nome “América Latina” entre hispano-americanos e franceses¹⁴⁹, o que não torna desprezível a hipótese sobre a importação do conceito.

Gabriel Hugelmann, que também assina a carta de intenções da *Revue de Races Latines*, atuava como um propagandista de Luís Bonaparte e valia-se daquele periódico para veicular os fundamentos do pan-latinismo, sempre destacando o lugar privilegiado a ser ocupado pela França. Adotando uma posição bastante similar àquela de Chevalier, Hugelmann argumentava que os laços comuns que uniam os latinos eram o catolicismo – que “deve se impor à humanidade” (HUGELMANN, 1858, p. 5) – e uma herança linguístico-racial comum que remonta ao latim. É dessa base comum que derivam a “família católica primitiva” e as “raças latinas” que, na sua visão, estavam acima das demais raças tanto em termos morais como materiais¹⁵⁰ (HUGELMANN, 1858, p. 9).

Curiosamente, Hugelmann traça um comparativo entre os Estados Unidos e o Brasil, afirmando a superioridade brasileira do ponto de vista das artes, da ciência, da cultura e da literatura. O mais interessante, no entanto, é notar que o Brasil é considerado parte da América Latina, enquanto que os autores hispano-americanos que recorriam ao mesmo termo não explicitavam se o país estaria incluído ou não.

Hugelmann encerra seu texto apresentando o objetivo principal da revista: contribuir para o triunfo do catolicismo contra seus “audaciosos inimigos” a partir da união das raças latinas sob a liderança francesa. Nota-se que a *Revue* atua como um verdadeiro panfleto do projeto pan-latinista. A ideia de uma União Latina foi tão profunda que é possível sentir seus desdobramentos ao longo do século XX. No imediato pós-Segunda Guerra, Charles de Gaulle e Ministério das Relações Exteriores se articulam para fundar, em Paris, a *Maison de l'Amérique latine*. Essa instituição, que hoje funciona principalmente como um centro

¹⁴⁹ A distância passa a ser de pouco mais de um ano e meio, entre setembro de 1856 e maio de 1858.

¹⁵⁰ O autor realmente acreditava na superioridade material latina, mesmo quando o parâmetro de comparação era o mundo anglo-saxônico: “(...) nós pretendemos sustentar e provar que tudo é falso na pretendida superioridade das raças anglo-saxônicas, e que as raças latinas estão exclusivamente proprietárias de todos os elementos reais e duradouros do progresso. (...) É do ponto de vista da arte, da ciência, da literatura, da indústria, do comércio e das finanças que nós temos que comparar as raças latinas às suas rivais.” (HUGELMANN, 1858, p. 14).

cultural, nasceu da necessidade de “levar ao encontro, para melhor se conhecerem, os latino-americanos e os franceses. (...) o objetivo é servir, reforçar e desenvolver as relações e as trocas de todos os tipos entre a França e as vinte repúblicas da América Latina.”¹⁵¹

Embora Guy Martinière reconheça que o nome não é criado pelos franceses, o autor sugere que as raízes da ideia de América Latina são apresentadas por Chevalier, cujo pioneirismo é parcialmente reconhecido por Quijada.

(...) todos os ingredientes da latinidade da América, elaborados entre 1836 e 1843, se encontram bem identificados: as “raças latinas” de origem espanhola, portuguesa, italiana e francesa prolongavam no Novo Mundo as “raças da Europa latina”. (MARTINIÈRE, 2014, p. 6).

A outra hipótese atribui a autoria aos intelectuais nativos, tese que é defendida pela argentina Mónica Quijada, pelo uruguaio Arturo Ardao e pelo mexicano Leopoldo Zea, dentre outros (MARTINIÈRE, 2014, p. 2). Em artigo intitulado “A ideia de Latino-américa”, Ardao tentou explicar que o qualificativo “latino”, aplicado à América, somente apareceu pela primeira vez em 1856, quando Francisco Bilbao (1823-1865) empregou o vocábulo em uma conferência proferida no dia 22 de junho, coincidência ou não, em Paris, onde o autor residia. Intitulada “Iniciativa de la América: Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas”, ali também se encontra a primeira menção ao gentílico latino-americano. No *post-dictum* da versão escrita, o autor destaca que a ideia de união proposta por Simón Bolívar fracassou, mas reconhece a urgência de união:

Teremos que desenvolver a independência, que conservar as fronteiras naturais e morais de nossa pátria, teremos que perpetuar nossa raça Americana e Latina, que desenvolver a República, desvanecer as mesquinhas nacionais para elevar a grande nação Americana, a Confederação do Sul. Teremos que preparar o campo com nossas instituições e livros para as gerações futuras. Devemos preparar essa revelação da liberdade que deve produzir a nação mais homogênea, mais nova, mais pura, estendida dos pampas, lhanos e savanas, regadas pelo Amazonas, o Prata e sombreadas pelos Andes. E nada disso se pode conseguir sem a união, sem a unidade, sem a associação.

E tudo isso, fronteiras, raças, República e novos padrões morais, tudo isso corre perigo se dormirmos. Os Estados Des-Unidos da América do Sul começam a ver a fumaça do acampamento dos Estados Unidos. Já começamos a sentir os passos do colosso que a ninguém teme, todos os anos, com a sua diplomacia, com essa sementeira de aventureiros que se dispersa; com sua influência e poder crescentes que magnetiza seus vizinhos, com as complicações que ele origina em nossos povos; com tratados, com mediações e protetorados; com sua indústria, sua marinha, suas empresas; perseguindo nossas falhas e cansaços; aproveitando-se da divisão das Repúblicas; cada ano mais impetuoso e mais ousado, aquele jovem colosso que *acredita* no seu império, como Roma também acreditava no seu, apaixonado pela sua felicidade, avançando como uma maré crescente que suspende suas águas para descarrega-las como uma catarata sobre o Sul. (BILBAO, 1856/1978, p. 12 – Ênfase no original).

¹⁵¹ Disponível em: <<http://www.mal217.org/fr/la-maison/presentation>>. Acesso em: 22/07/2017.

Em 26 de setembro do mesmo ano, o advogado e ensaísta colombiano José Maria Torres Caicedo (1830-1889), que também morava em Paris, escreveu uma poesia intitulada “Las dos Américas”, na qual são identificadas referências à América Latina. No texto, destaca-se a sua contraposição em relação à América Anglo-Saxônica, conforme é possível identificar na primeira estrofe da parte IX do poema, que está exposta abaixo em tradução livre:

Porém isolados se encontram, desunidos,
 Esses povos nascidos para aliar-se;
 A união é seu dever, sua lei amar-se;
 Têm a mesma origem e missão;
A raça da América Latina,
Tem à frente a raça saxônica,
Inimiga mortal que já ameaça
 Destruir sua liberdade e sua bandeira.¹⁵²

Uma vez que a denominação surge quase que de forma concomitante na língua francesa e espanhola, Guy Martinière prefere tratar essa disputa da seguinte forma:

A questão da denominação primeira da expressão “América Latina” foi, portanto, colocada. Na língua francesa a partir dos anos 1860, para servir de justificativa à expedição ao México. Na língua espanhola, graças às contribuições escritas alguns anos mais cedo, em fins dos anos 1850, a partir de dois autores americanos, o chileno Bilbao e o colombiano Torres Caicedo. (MARTINIÈRE, 2014, p. 2).

Para além desse debate centrado numa disputa paternal pueril, que mais parece um nacionalismo etimológico travestido de ciência, importa saber que a aplicação sistemática do novo conceito é um fato social mais recente do que sugere a sua origem. Enquanto esta última remonta a meados do século XIX, a operacionalização e ampla utilização do termo é um fenômeno inscrito nos marcos da virada do século XIX para o XX, momento em que o nome adquire uma carga de significação identitária que se combina com elementos subsumidos nos âmbitos civilizacional e geopolítico. Antes disso, as referências à ideia de América Latina eram erráticas e difusas quanto à substância, normalmente valendo-se de critérios derivados apenas da dimensão cultural – a matriz linguística latina e a religião católica –, elementos que não pareciam suficientes para sustentar a ideia de uma identidade desvinculada do latinismo forjado por intelectuais e políticos europeus.

Esse quadro se altera no contexto de fins do século XIX, período em que as nações

¹⁵² No original: *Mas aislados se encuentran, desunidos, Esos pueblos nacidos para aliarse; La unión es su deber, su ley amarse; Igual origen tienen y misión; La raza de la América latina, Al frente tiene la sajona raza, Enemiga mortal que ya amenaza / Su libertad destruir y su pendón.* Disponível em: <<http://www.filosofia.org/hem/185/18570215.htm>>. Acesso em: 11/05/2016 – Ênfase minha.

latino-americanas se chocam com a voracidade de Washington¹⁵³. Mónica Quijada afirma que o momento de ruptura, a partir do qual a adoção do termo será definitiva, ocorre durante o “ano mítico de 1898”, numa referência à Guerra Hispano-Americana. Doravante, a “América Latina” entraria para o léxico corrente, derrotando denominações rivais¹⁵⁴ e abrindo espaço para reflexões identitárias mais profundas, tal como faria José Enrique Rodó poucos anos depois (QUIJADA, 1998, pp. 609-610).

Por isso foi tão importante dedicar parte do capítulo anterior para entender os efeitos do pan-americanismo. A tendência estadunidense de utilizá-lo de maneira cada vez mais recorrente como instrumento de sustentação hegemônica continental tornou letra morta a ideia da solidariedade americana presente nas origens do monroísmo, impactando de forma direta na gênese da identidade latino-americana. É nessa atmosfera que ocorre o despertar de uma autoconsciência das elites intelectuais quanto às intenções ofensivas da política externa norte-americana, o que explica as reações desses pensadores na forma de reflexões sobre questões identitárias – muito embora alguns poucos autores já atentassem para a ameaça da América Anglo-Saxônica desde meados do século, conforme se pode verificar no trecho supracitado do poema de Torres Caicedo.

A conjuntura favorece o surgimento de uma visão coletiva que, para além das especificidades de cada autor, continha uma espécie de denominador comum pautado em atributos como o reconhecimento de um legado histórico-cultural e um profundo sentimento de alteridade a respeito da América Anglo-Saxônica. Paralelamente, a identidade latino-americana desse período também colocava em cena uma relativa descrença quanto ao pensamento modernizador estruturado sobre uma narrativa “espelhista” que visava a replicar os modelos de sociedade europeia e norte-americana.

Essa primeira geração de intelectuais foi importante para trazer a identidade latino-americana para a ordem do dia, dando-lhe corpo e disseminando-a. A partir de então, com avanços e recuos, o latino-americanismo vai se tornando um conceito portador de grande relevância simbólica para a *intelligentsia* autóctone, concorrendo com a sua anti-ideia representada pelo pan-americanismo.

Não obstante sua forte presença no ambiente intelectual, a ideia de América Latina

¹⁵³ Pierre Rivas faz um interessante levantamento dos ganhos anglo-saxônicos em detrimento dos países latinos, incluindo os europeus, asseverando que esse conjunto de derrotas contribuiu para a proliferação de revistas preocupadas em pensar a identidade latina e, por consequência, para a popularização de uma ideia ecumênica de latinidade em fins do século XIX. (RIVAS, 2005, pp. 13-15).

¹⁵⁴ Ou tornando-se um conceito “guarda-chuva”, com amplitude cultural e/ou geográfica capaz de abarcar outras denominações, tais como: América Ibérica, América Hispânica, América do Sul, América Andina, América Central etc.

demoraria a ganhar respaldo entre as elites políticas. Na verdade, o final do oitocentos é marcado por uma espécie de institucionalização tardia do monroísmo, a partir da Primeira Conferência Pan-Americana (1889-1890), por iniciativa dos Estados Unidos. É fundamental perceber que já existia uma difusa identidade latino-americana, mas esta ainda não havia alcançado um caráter supranacional, visto que ainda estava muito restrita aos meios intelectuais e não causava impactos diretos nas decisões dos Estados.

Por isso, a consolidação da ideia de América Latina, no sentido de se tornar um conceito operacional corrente no léxico das elites dirigentes e, por consequência, uma identidade supranacional, somente ocorreria após a Segunda Guerra Mundial, quando a Cepal passa a lhe fornecer expressão institucional¹⁵⁵. A partir de pressupostos analíticos fundamentados numa abordagem sistêmica da economia mundial, na reflexão sobre a formação econômica dos países da região e na díade centro-periferia, os pensadores da Cepal acabaram por abrir um novo *front* ao destacar uma característica identitária comum: o fato de aqueles Estados compartilharem uma mesma posição periférica no sistema internacional. Essa foi uma das constatações que embasou a Alalc, a primeira tentativa relevante de promover a integração econômica regional a ser ratificada por aqueles países.

Devido à sua origem orgânica, a identidade latino-americana revela-se um caso peculiar, especialmente quando confrontada com paradigmas identitários bolivarista e monroísta, ambos desde o início associados à realização de propósitos políticos específicos – de um lado, a união hispano-americana e, de outro, a liderança norte-americana. O próximo tópico tem como fito abarcar justamente o processo de concepção da identidade latino-americana no meio intelectual.

3.1.1 Os Intelectuais e a Concepção da Ideia de América Latina

Até fins do século XIX, as elites políticas hispano-americanas, de uma maneira geral, admiravam o modelo civilizacional norte-americano. Simón Bolívar, por exemplo, nutria explícita simpatia pelos Estados Unidos, o que o levava a exaltar suas virtudes políticas, ilustração moral e valores da liberdade. Na perspectiva do próprio Bolívar, a Doutrina Monroe não era interpretada como um instrumento de dominação, uma vez que o tema sequer aparece nos principais documentos analisados.

¹⁵⁵ Existem, todavia, algumas exceções. Ruy Barbosa defendeu a entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial ao lado da França, interpretando aquele conflito como um embate entre o “idealismo latino” e o “despotismo Oriental” germânico (RIVAS, 2005, pp. 21-22).

Conforme afirmado anteriormente, Washington serviu de inspiração não somente para o projeto da Federação Geral de Bolívar, mas também influenciou praticamente todos os Estados-nacionais nascentes. Os reflexos mais notórios desse fato consistem na proliferação de regimes republicanos e presidencialistas, bem como na adoção de cartas constitucionais de natureza liberal¹⁵⁶ (BUSHNELL, 2001, pp. 135-137).

À exceção do Brasil, todas as nações americanas recém-independentes tencionavam mimetizar, em alguma medida, o arcabouço sociopolítico norte-americano ou europeu. Durante o século XIX, o fenômeno da “europeolatria”, conforme definido por Olivier Compagnon (COMPAGNON, 2014, p. 67), caminha lado a lado com a “ianquemanía”. Com efeito, enquanto houve um mínimo de coerência entre prática e valores, Washington conseguiu sustentar seu poder de atração e manteve a narrativa pan-americana dotada de consistência.

É particularmente interessante pensar no intelectual argentino Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888) como um autor que evoca tal obsessão pelos modelos modernizantes representados pela Europa e pelos Estados Unidos. Em “Facundo”, obra publicada no Chile em 1845 – anterior, portanto, à Guerra Mexicano-Americana –, as estruturas políticas, sociais e culturais do Novo Mundo eram interpretadas a partir da dicotomia civilização e barbárie.

Quando Sarmiento eleva o mundo anglo-saxão à categoria de totem modernizador, deve-se levar em consideração o contexto de exacerbação do autoritarismo do governo de Juan Manuel de Rosas, bem como a vigência de uma perspectiva racialista nas interpretações das sociedades. Não por acaso Sarmiento definiu os modelos socioeconômicos europeu e norte-americano como os arquétipos civilizatórios a serem seguidos, ensejando por esta via apresentar uma estratégia de indução ao progresso para o seu país e, indiretamente, para os demais Estados latino-americanos – então mergulhados nas tradições ibérica e indígena, ambas consideradas inferiores (SARMIENTO, 2009).

Nota-se que apenas algumas décadas depois, na virada do século XIX para o XX, proliferaram interpretações opostas ao espelhismo anglo-saxônico propugnado por Sarmiento, que condecorava os Estados Unidos com os louros de nação americana exemplar. A nova geração de intelectuais, que vivenciou o ambiente permeado pela recorrência de interferências e violações de soberania retrata, em seus escritos, o processo de perda de capacidade atrativa por parte de Washington. Esses novos pensadores locais serão os responsáveis pela

¹⁵⁶ Todavia, por questões histórico-culturais, a maior divergência se dava no que tange à adoção de um sistema doméstico federalista, considerado por Bolívar uma ameaça para a liberdade política conquistada (BOLÍVAR, 1819/1992, p. 88).

elaboração de uma nova identidade, em prejuízo do pan-americanismo¹⁵⁷.

As profundas transformações de cunho institucional, territorial e econômico, sofridas pelos Estados Unidos após a Guerra de Secessão, ampliaram sobremaneira as assimetrias regionais e provocaram inflexões no *modus operandi* de sua política externa. Doravante, são impulsionadas práticas de caráter imperialista que provocam uma revisão das diretrizes diplomáticas. Evidente que a Doutrina Monroe e a narrativa pan-americana não poderiam permanecer incólumes a essas mudanças das forças profundas do país. Ambas são devidamente reinterpretadas pelos homens de Estado com o propósito de facilitar seus objetivos de política exterior. As palavras do secretário de Estado William Evarts contribuem para uma melhor compreensão desse fenômeno.

A doutrina de Monroe é por certo uma coisa boa, mas, como todas as coisas boas antiquadas, **precisa ser reformada**. Essa doutrina resume-se nesta frase: a América para os americanos. Ora, eu proporia com prazer um aditamento: para os americanos, sim senhor, mas, entendamo-nos, para os americanos do Norte (EVARTS *apud* PRADO, 1893/1980, p. 58 – Ênfase minha).

Essa conjuntura funciona como uma espécie de fermento para a nova geração de intelectuais. Dissemina-se entre a *intelligentsia* ibero-americana um posicionamento cada vez mais crítico ao paradigma identitário balizado no monroísmo, sendo possível encontrar em obras deste período vários exemplos de reprovação ao discurso pan-americanista. Tais fatos evidenciam a rejeição e esmaecimento dessa identidade. A denúncia de Eduardo Prado é elucidativa:

(...) os pretendidos laços que se diz existirem entre o Brasil e a república americana são fictícios, pois não temos com aquele país afinidades de natureza alguma real e duradoura. (...) [Precisamos] dissipar as veleidades de afeto e os ingênuos sentimentalismos que nos querem impor a respeito dos Estados Unidos (PRADO, 1893/1980, pp. 179-180).

De fato, comparando os Estados Unidos da década de 1890 com o país governado por James Monroe, notam-se diferenças que tocam em diversas esferas do arcabouço socioeconômico daquela sociedade. Os Anexos 1 e 2 expõem o resultado dessas mudanças, traduzidas na revisão da orientação político-diplomática para a vizinhança do Sul. A inflexão na política externa norte-americana possibilitou a propagação de denúncias originadas da intelectualidade latino-americana que, independentemente das diferenças de convicções e de crenças, convergiam no que tange ao desejo de descortinar o véu da falsa solidariedade

¹⁵⁷ Evidentemente, os autores que continuam acreditando na inferioridade intrínseca dos povos latinos não desaparecem. Por outro lado, o surgimento de um conjunto de pensadores que projetam alternativas a essa interpretação é algo sintomático.

presente nas relações interamericanas.

Paralelamente, em alguns países da América Latina começava a ter início um processo de questionamento da velha ordem oligárquica, cuja hegemonia encontrava-se em declínio. Segundo Claudia Wasserman (2002), o início do século XX foi uma era de novas reflexões sobre dois elementos que a autora considera interdependentes: nação e cidadania.

O discurso antioligárquico apresentava-se como protagonista de um processo de ruptura, criticando a modernização conservadora e seus problemas mais evidentes. Ainda que cada país guardasse particularidades próprias, alguns fatores eram nitidamente transversais, tais como a fraude eleitoral, a corrupção, a exclusão, o conservadorismo, a hipertrofia de atividades primárias na economia e a dependência externa (WASSERMAN, 2002). A urbanização e o crescimento das classes médias colocavam em cena a questão da necessidade de renovação política.

Portanto, apesar de este Capítulo enfatizar sobretudo as relações interamericanas, de modo a tornar compreensível o contexto que embasa a posição reativa ao posicionamento norte-americano e seus impactos na formação de uma ideia de América Latina, deve-se ter em mente que esse período também é marcado por mudanças internas extremamente importantes, às quais as elites intelectuais não permanecem indiferentes.

Pierre Rivas apresenta a latinidade – em seu sentido *lato* – como um conceito que varia ao sabor das vicissitudes políticas e dos movimentos no tabuleiro político europeu. A ideia de América Latina também assumirá esse caráter fluido e maleável. Ao se debruçar sobre os muitos autores que escrevem sobre a América Latina, é possível notar, de acordo com o local e a época, variações interpretativas sobre o que sustenta essa identidade comum. Contudo, ao findar este Capítulo ficará claro que esses autores confluem para aquilo que Gustavo Lagos (1967, p. 12) chama de “consciência unitária”, isto é, a existência de um núcleo duro de características que compõem a região.

3.1.1.1 José Martí e a “nossa América”

O papel mais destacado nessa cruzada contra a narrativa pan-americanista coube ao poeta e herói nacional cubano José Martí (1853-1895), falecido, inclusive, durante sua participação na Guerra de Independência de seu país (1895-1898).

Parte da produção literária política de Martí abarca temas envolvendo as relações interamericanas, caracterizadas, sobretudo, pela assimetria entre a América Anglo-Saxônica e

a América Hispânica. Percebe-se o desapontamento do poeta face ao período imediatamente anterior à independência de Cuba, quando se multiplicava, ante a opinião pública norte-americana, uma gama de posições favoráveis à anexação ou à tutela da ilha por Washington.

Uma das batalhas de Martí foi travada contra o preconceituoso arcabouço mental estadunidense. A ideia da superioridade norte-americana contribuía para legitimar o controle da ilha, partindo de categorizações pejorativas de seu povo. Na Filadélfia, o jornal *The Manufacturer* atribuía aos cubanos os seguintes qualificativos: “efeminados”, povo dotado de “aversão a todo esforço”, “preguiçosos” e desprovidos de “iniciativa” (MARTÍ, 1889A/2006, pp. 148-149). Categorizações que, diga-se de passagem, muitas vezes também competiam ao restante da América Espanhola, conforme nos revela Lars Schoultz (SCHOULTZ, 2000, passim).

A resposta de Martí às humilhações noticiadas pelo *The Manufacturer* pode ser encontrada na elegante carta “Vindicação de Cuba” (MARTÍ, 1889A/2006, pp. 147-152), publicada pelo jornal nova-iorquino *The Evening Post*. No artigo, o autor deixa claro que o passado norte-americano é digno de admiração, mas o presente é ameaçador.

[Os cubanos] Admiram essa nação, a maior de quantas erigiu jamais a liberdade; mas desconfiam dos elementos funestos que, como vermes no sangue, começaram nesta República portentosa sua obra de destruição. (MARTÍ, 1889A/2006, p.148).

No quesito sobre as questões raciais, o autor estava à frente de sua época. Enquanto o *mainstream* científico validava a ideia de raça e sua hierarquização, Martí concluía que “Não existe ódio de raças, porque não existem raças.” (MARTÍ, 1891^a/2006, p. 200). Afirmações do mesmo tipo aparecem com frequência em seus textos, diga-se de passagem.

No que tange à ambiguidade a respeito dos Estados Unidos, que se manifesta na alternância entre o deslumbre pelo passado e a repulsa pelo presente, destaca-se o poético texto “Mãe América”.

De um enorme anseio de liberdade, em dias apostólicos, nasceu a América do Norte. Os homens novos, coroados de luz, não queriam, ante nenhuma outra, inclinar sua coroa. De todas as partes, pela força de uma ideia, voava em pedaços, nas nações nascidas da agrupação de povos pequenos, o jugo da razão humana, envilecida nos impérios criados a ponta de lança, ou de diplomacia, pela **grande república que se enlouqueceu no poder** (MARTÍ, 1889B/2006, p. 187 – Ênfase minha).

O mesmo artigo também busca descrever a formação dos países do continente, levando José Martí a realçar as singularidades do legado histórico-cultural das duas Américas a partir de uma análise de seus respectivos passados coloniais. Na sua visão, a América do Norte teria sua vida sociocultural alicerçada nos valores protestantes do trabalho, da liberdade

individual e da tolerância religiosa. “Do arado nasceu a América do Norte; e, do cão de caça, a Espanhola” (MARTÍ, 1889B/2006, p. 189). A descrição de um passado colonial comum ibero-americano assinalado pela intolerância e espírito predador também aparece na obra de Manoel Bomfim.

Por outro lado, Martí contestava as elites hispano-americanas que buscavam ocupar as instâncias governamentais adotando conceitos e visões de mundo importados da Europa e dos Estados Unidos. A existência de um passado singular criava um presente proporcionalmente distinto. Neste último, o mimetismo não seria a melhor solução para os países da região, tanto no plano governamental como na dimensão educacional. Pelo contrário, o caminho correto seria reconhecer as particularidades da natureza, da história e da cultura de sua própria terra. A crítica ao argumento de Domingo Sarmiento salta aos olhos.

O espírito do governo deve ser o do país. A forma de governo deverá concordar com a constituição própria do país. O governo não é mais que equilíbrio dos elementos naturais do país.

(...) **Não há batalha entre a civilização e a barbárie, mas sim entre a falsa erudição e a natureza.**

(...) Como poderão sair das universidades os governantes, se não há universidades na América¹⁵⁸ onde se ensine o rudimentar da arte de governo, que não é mais do que a análise dos elementos peculiares dos povos da América? **Os jovens saem pelo mundo adivinhando as coisas com óculos ianques ou franceses, e pretendem dirigir um povo que não conhecem.** (...) Conhecer o país, e governá-lo conforme o conhecimento, é o único modo de livrá-lo de tiranias. A universidade europeia deve dar lugar à universidade americana. A história da América, dos incas para cá, deve ser ensinada minuciosamente, mesmo que não se ensine a dos arcontes da Grécia. A nossa Grécia é preferível à Grécia que não é nossa.

(...) Nem o livro europeu, nem o livro ianque davam a chave do enigma hispano-americano (MARTÍ, 1891A/2006, pp. 196, 197, 199 – Ênfases minhas).

Apesar de José Martí beber da fonte bolivarista e, por esta razão, ainda não se referir a uma identidade latino-americana, suas reflexões manifestam a profunda diferença entre as heranças cultural e histórica da América Anglo-Saxônica e da América Hispânica. Ademais, a negação de qualquer compartilhamento identitário com os Estados Unidos revela um sentimento de alteridade crescente em relação àquele país. A partir de 1891, esse fenômeno pode ser verificado em inúmeras passagens de seus artigos.

O desprezo do formidável vizinho, que nos desconhece, é o maior perigo de nossa América; e é urgente, já que o dia da visita está próximo, que o vizinho a conheça, que a conheça logo, para que não a despreze. Talvez por ignorância chegasse a cobiçá-la. Por respeito, tão logo a conhecesse, tiraria as mãos dela. (MARTÍ, 1891A/2006, p. 200 – Ênfase minha).

¹⁵⁸ Atentando-se para a forma como o autor utiliza o pronome possessivo ao se referir à nossa América, nota-se que esta faz referência à área latina do continente, “do rio Bravo ao estreito de Magalhães” (MARTÍ, 1891A/2006, p. 201), em clara oposição à sua homóloga anglo-saxã.

A desconfiança para com os Estados Unidos também aparece no texto intitulado “A Conferência Monetária das Repúblicas da América”, publicado em maio de 1891, no periódico *La Revista Ilustrada*, bem como na matéria “A Verdade sobre os Estados Unidos”, publicada pelo jornal *Patria*, em março de 1894. No primeiro, José Martí atenta para os interesses unilaterais por trás da proposta de união aduaneira apresentada pela Casa Branca na I Conferência Pan-Americana. Essa medida é apresentada pelo autor como um projeto hegemônico e instrumento para o exercício do controle sobre os demais povos americanos, por meio da ratificação da dependência comercial já existente. Fato este que seria agravado ante a permanência da crença da “superioridade incontestável da raça anglo-saxônica sobre a raça latina” (MARTÍ, 1891B/2006, p. 204).

É preciso equilibrar o comércio para assegurar a liberdade. O povo que quer morrer vende para um só povo, e o que quer se salvar, vende para mais de um. A influência excessiva de um país no comércio de outro, converte-se em influência política. (MARTÍ, 1891B/2006, p. 205).

Em outro artigo, o autor reafirma sua tese da necessidade de erigir um pensamento político e social genuinamente hispano-americano, posicionando-se contra a ingenuidade das elites políticas autóctones que tentavam reproduzir acriticamente o modelo social norte-americano:

A ianquemanía é inocente fruto de um conhecimento superficial, como quem julga o interior de uma casa, e as pessoas que nela rezam ou falecem, pelo sorriso e o luxo da sala de visitas ou pelo champanhe e o cravo da mesa de jantar (MARTÍ, 1894/2006, p. 247).

Na véspera de sua morte, Martí escreveu uma carta endereçada ao político mexicano Manuel Mercado. Neste documento, que é um dos últimos deixados por Martí, as referências aos Estados Unidos como uma nação violenta são bastante precisas. Há acusação de atividades expansionistas sobre territórios situados na “nossa América”, sobretudo na instável região antilhana – o que reafirma a tese apresentada no Capítulo anterior sobre a influência e interferência dos Estados Unidos a partir de uma lógica de círculos concêntricos.

Na carta, as informações sobre as pretensões de Washington vinham de um correspondente do *Herald*, chamado Eugenio Bryson. Para categorizar o vizinho do Norte, aparece pela primeira vez o termo “imperialista”.

(...) já estou todos os dias em perigo de dar minha vida por meu país e por meu dever – uma vez que o assim entendo e tenho ânimo para realiza-lo – de impedir a tempo, com a independência de Cuba, que os Estados Unidos se alastrem pelas Antilhas e caiam, com essa força a mais, sobre nossas terras de América.

(...) As próprias obrigações menores e públicas dos povos – como o do senhor e o meu – mais vitalmente interessados em impedir que Cuba se abra, pela anexação dos **Imperialistas** de lá e pelos espanhóis, o caminho que se deve obstruir, e que com nosso sangue estamos barrando, da anexação dos povos de nossa América ao Norte agitado e brutal que os despreza, – lhes teriam impedido a adesão ostensiva e a ajuda patente para este sacrifício que se faz pelo bem imediato e deles. (MARTÍ, 1895/2006, p. 252 – Ênfase minha).

Por fim, sobre os Estados Unidos, é ilustrativa a lacônica conclusão: “Vivi no monstro e lhe conheço as entranhas.” (MARTÍ, 1895/2006, p. 252).

3.1.1.2 A Retórica Antiamericana de Eduardo Prado

No Brasil, Eduardo Prado (1860-1901) foi o principal expoente da intelectualidade a se levantar contra a narrativa pan-americana. Monarquista convicto, membro-fundador da Academia Brasileira de Letras e antiamericanista, seu livro foi o primeiro a ser apreendido pela polícia da República da Espada, em 1893, aproximadamente uma hora depois de ter sido colocado à venda. Temendo represálias, Prado exilou-se em Londres, onde publicou a segunda edição de “A Ilusão Americana” (MACHADO, 1980, pp. 189-190).

Nesta obra, Eduardo Prado realiza um levantamento histórico que contempla os principais casos de abuso de poder e de violação de soberania praticados pelos Estados Unidos no restante do continente. Apesar do rigor acadêmico, seu livro possui um tom panfletário, tencionando chamar atenção para a ameaça que os norte-americanos representavam em face dos demais Estados do hemisfério. De acordo com o autor, “não há nação latino-americana que não tenha sofrido das suas relações com os Estados Unidos” (PRADO, 1893/1980, p. 100).

Prado elenca inúmeras práticas sórdidas da parte de Washington, abordando as incorporações territoriais, o descumprimento de tratados internacionais, o apoio tácito às incursões de flibusteiros, o preconceito em relação aos latinos e o caráter unilateral da Doutrina Monroe que, em sua visão, tem sido constantemente flexibilizada para atender aos interesses do país, em detrimento da América Latina. O teor dos parágrafos iniciais resume o conjunto de ideias que permeia o restante do livro.

Pensamos que é tempo de reagir contra a insanidade da absoluta confraternização que se pretende impor entre o Brasil e a grande república anglo-saxônica, de que nos achamos separados não só pela **grande distância**, como pela **raça**, pela **religião**, pela **índole**, pela **língua**, pela **história** e pelas **tradições** do nosso povo. O fato de o Brasil e os Estados se acharem no mesmo continente é um **acidente geográfico** ao qual seria pueril atribuir uma exagerada importância. Onde é que se foi descobrir na história que todas as nações de um mesmo continente

devem ter o mesmo governo? E onde é que a história nos mostrou que essas nações têm por força de **ser irmãs**? (PRADO, 1893/2010, p. 11 – Ênfases minhas).

É interessante observar mais atentamente o trecho supracitado. Nota-se uma clara tentativa de ressaltar os pontos divergentes entre o Brasil e os Estados Unidos, de modo a desconstruir a ideia de uma identidade comum. Os elementos citados englobam principalmente dois fatores: a geografia e o legado histórico, cultural e étnico. Embora não fale explicitamente de uma identidade, essa ideia paira no ar ao longo do texto, podendo ser percebida em várias passagens. Por vezes surge de forma direta: “A fraternidade americana é uma mentira.” (PRADO, 1893/2010, p. 12), ao passo que em outras ocasiões manifesta-se de maneira bastante irônica:

Falemos agora da grande república norte-americana, e vejamos quais os sentimentos de fraternidade que ela tem demonstrado pela América Latina, e qual influência moral ela tem tido na civilização de todo o continente. (PRADO, 1893/2010, p. 14).

O autor apregoa a inexistência de qualquer virtude ou elemento inspirador no corpo social norte-americano. Não só na dimensão institucional, o que é previsível por conta de sua inclinação monarquista e antirrepublicana, mas também no âmbito da moral. Esta última é, ainda, definida pelo seu “caráter pernicioso”.

A civilização norte-americana pode deslumbrar as naturezas inferiores que não passam da concepção materialística da vida. A civilização não se mede pelo aperfeiçoamento material, mas sim pela elevação moral. O verdadeiro termômetro da civilização de um povo é o respeito que ele tem pela vida humana e pela liberdade. Ora, os americanos têm pouco respeito pela vida humana. Não respeitam a vida de outrem e nem a própria. (...) [No tratamento dos escravos] Os americanos introduziram novas formas de tormentos e novos aparelhos de suplício. Como os ingleses transportam-se aos confins do mundo levando as suas pás de *cricket* e as suas redes de *lawn-tennis* e conservam o amor dos exercícios físicos, que é a força da sua raça, os americanos traziam, para usar nos escravos, azorragues aperfeiçoados e algemas *patente*, e trataram logo de propagar o linchamento. (PRADO, 1893/2010, p. 101).

A despeito da retórica exagerada e, em grande medida, descolada da realidade, o importante aqui é ressaltar o quanto Eduardo Prado se esforçava em tentar difamar a imagem da “inumana” república norte-americana ao contrastá-la com uma versão claramente idealizada da monarquia inglesa.

Pouco importa se essa descrição quase emocional foi uma estratégia discursiva realizada intencionalmente, idealizando o regime monárquico, ou se consistia em um resultado inconsciente de suas convicções pessoais. O interessante é atentar para o fato de que essa narrativa contribui para reforçar o sentimento de alteridade a respeito dos Estados Unidos

entre a elite letrada brasileira.

No fim do livro, Eduardo Prado apresenta a seguinte conclusão, elencando cinco argumentos centrais de sua tese.

Devemos concluir de tudo quanto escrevemos:

Que não há razão para querer o Brasil imitar os Estados Unidos, porque sairíamos da nossa índole, e, principalmente, porque já estão patentes e lamentáveis, sob nossos olhos, os tristes resultados da nossa imitação;

Que os pretendidos laços que se diz existem entre o Brasil e a república americana são fictícios, pois não temos com aquele país afinidades de natureza alguma real e duradoura;

Que a história da política internacional dos Estados Unidos não demonstra, por parte daquele país, benevolência alguma para conosco ou para com qualquer república latino-americana;

Que todas as vezes que tem o Brasil estado em contato com os Estados Unidos tem sido outras tantas ocasiões para se convencer de que a amizade americana (amizade unilateral e que, aliás, só nós apregoamos) é nula quando não é interesseira;

Que a influência moral daquele país, sobre o nosso, tem sido perniciosa. (PRADO, 1893/2010, p. 106).

O linguajar muitas vezes ofensivo de Prado pode ser em parte interpretado como um reflexo de seus princípios, mas é acima de tudo um reflexo do contexto de sua obra, que não deixa de ser um manifesto contra aquilo que o autor acredita serem os danos provocados pelo monroísmo de fins do século. Esses temas, diga-se de passagem, até então foram pouco explorados pela intelectualidade brasileira.

Em sua interpretação, a lógica utilitarista da civilização norte-americana – que prioriza o aperfeiçoamento material – torna-a incompatível com a tradição cultural latina, motivo pelo qual esses países deveriam suprimir os laços de identificação pan-americanos. Por fim, revela que a possibilidade de a América Latina obter vantagens associando-se aos Estados Unidos é baixa e resgata a figura de George Washington para “dissipar as veleidades de afeto e os ingênuos sentimentalismos que nos querem impor a respeito dos Estados Unidos” (PRADO, 1893/2010, p. 107).

(...) deveis ter sempre em vista que é loucura o esperar uma nação favores desinteressados de outra, e que tudo quanto uma nação recebe como favor terá de pagar mais tarde com uma parte da sua independência (...). Não pode haver maior erro do que esperar favores reais de uma nação a outra. (WASHINGTON, 1893 *apud* PRADO, 2010, p. 107 – Ênfase no original).

Ao reconhecer o valor das raízes latinas e pautar seu apelo antiamericano em análises baseadas na política externa estadunidense para os países ibero-americanos, Prado acabou contribuindo para robustecer uma concepção identitária de natureza latina, com ênfase na alteridade e no arcabouço histórico-cultural.

3.1.1.3 José Enrique Rodó e o Espírito Latino

José Enrique Rodó (1871-1917) foi um intelectual e político uruguaio comprometido com a compreensão das condições de formação da América Latina e suas perspectivas e potencialidades para o futuro. Esteve ligado ao modernismo hispano-americano e produziu o célebre ensaio “Ariel” (1900) num contexto em que o Uruguai passava por profundas mudanças sociais, econômicas e políticas¹⁵⁹ que redundavam em debates acerca da redefinição nacional.

Ariel é a expressão das preocupações de toda uma geração de pensadores que se perguntavam sobre o futuro do subcontinente e de sua identidade, daí o seu sucesso entre os intelectuais da região. A crítica aos Estados Unidos que o livro constrói é muito mais voltada para o modelo social e cultural representado pela sociedade norte-americana do que para o intervencionismo político e econômico.

Rodó via na educação uma ferramenta capaz de transformar a realidade social latino-americana. Não é a toa que seu livro é dedicado à juventude da América, que o autor classifica como “espécie profética fundamental”. A convocação das novas gerações reflete a urgência da internalização de um contraponto face à influência natural exercida pelos Estados Unidos no continente. “Natural” porque o autor reconhece aquele país como a grande potência econômica e política do continente, grandeza que previsivelmente tornava-o uma referência, inspirando e gerando admiração nas elites e povos das demais nações (RODÓ, 1900/1991, pp. 69-77).

Rodó demonstra grande sobriedade ao comentar sobre a sociedade norte-americana. Sua análise é mais cuidadosa e menos apaixonada do que a de Eduardo Prado, por exemplo. O pensador uruguaio reconhecia as virtudes do país do Norte, mas enfatizava que isso não justificava a reprodução acrítica daquele modelo civilizatório, uma vez que, tal como na literatura e na arte, “a imitação não deliberada sempre deformará as linhas do modelo” (RODÓ, 1900/1991, p. 71).

Compreendo muito bem que o exemplo dos fortes fornece inspirações, luzes, ensinamentos, e não ignoro que uma atenção inteligente voltada para o exterior, a fim de recolher de todas as partes a imagem do útil e do benéfico, é singularmente fecunda quando se trata de povos que ainda estão se formando e modelando sua individualidade nacional.

¹⁵⁹ A expansão do mercado europeu impulsionou a produção agropecuária do país. Em termos demográficos, o número de habitantes saltou de 200 mil (1870) para 1,5 milhão em (1900).

(...) Mas não vejo glória no propósito de desnaturalizar o caráter dos povos – seu gênio **pessoal** – para lhes impor a identificação com um modelo estranho a que sacrifiquem a insubstituível originalidade de seu espírito, nem na crença ingênua de que se possa alguma vez obtê-lo com procedimentos artificiais e improvisados de imitação. (RODÓ, 1900/1991, pp. 70-71 – Ênfase no original).

O autor acreditava que a imitação advinda do fascínio pelo arquétipo do Norte poderia provocar uma “*deslatinização* por vontade própria” (RODÓ, 1900/1991, p. 70 – Ênfase no original). É interessante atentar para as confluências existentes entre os conceitos de ianquemanía, de José Martí, e de nordomanía, de José Enrique Rodó. Independentemente dos caminhos trilhados por cada autor, ambos convergem no sentido de rejeitarem a apropriação de instituições e práticas culturais que não são próprias da América Latina.

Dessa forma, os argumentos de Rodó rogavam, sobretudo, pelo reconhecimento da necessidade de resgatar o legado latino da América, mormente diante das ameaças representadas pela imitação unilateral dos fundamentos socioculturais anglo-saxônicos, dentre os quais a exacerbação da razão utilitária, apresentada como elemento nocivo. As censuras também abarcavam as contradições sociais norte-americanas, evidenciadas nos princípios de liberdade pregados pela sua Constituição liberal que, todavia, não apresentava um correspondente prático nas questões racial, religiosa e política.

Ao descrever a identidade latino-americana em gestação, o autor faz referência a um conjunto de aspectos que coincidem com aqueles abordados por outros intelectuais do mesmo contexto.

É possível que falte a nosso caráter coletivo o contorno nítido da “personalidade”. Mas, na ausência dessa índole plenamente diferenciada e autônoma, **temos – nós, os latino-americanos – uma herança de raça, uma grande tradição étnica a manter, um vínculo sagrado que nos une a páginas imortais da História**, confiando à nossa honra sua continuidade no futuro. O cosmopolitismo, que devemos acatar como uma necessidade irresistível de nossa formação, não exclui esse **sentimento de fidelidade ao passado**, nem a força diretriz e modeladora com que o gênio da raça deve se impor na refundição dos elementos que constituirão o definitivo americano do futuro. (RODÓ, 1900/1991, pp. 72-73 – Ênfases minhas).

Ao definir o título do livro, Rodó fazia uma menção à peça teatral “A Tempestade”, de William Shakespeare. A metáfora, que permeia praticamente todo o texto, coloca de um lado Ariel, o espírito elevado da cultura e da razão, em contraposição a Caliban¹⁶⁰, sua antítese e personificação do apego selvagem ao materialismo utilitarista e ao individualismo.

O binômio latino/anglo-saxão se manifesta numa alusão aos dois arquétipos shakespearianos tomados de empréstimo por Rodó, que expressa a urgência do esforço pelo

¹⁶⁰ Anagrama de “canibal”.

resgate de uma cultura latina, em vias de corrupção por conta das tentativas recorrentes de adaptação a um modelo societal estranho exportado pelos Estados Unidos, país que simbolizava a predominância da matéria em detrimento do espírito. Nas seguintes passagens, transparecem a reprovação à vocação materialista norte-americana.

Sua cultura, que está longe de ser refinada e espiritual, possui uma eficácia admirável, sempre que se dirige praticamente para a realização de uma finalidade imediata.

(...) Esperemos que o espírito daquele titânico organismo social, que até hoje se reduziu apenas à *vontade* e *utilidade*, algum dia também seja inteligência, sentimento, idealidade.

(...) Assim, apenas a extensão e a grandeza material da cidade não podem dar a medida para calcular a intensidade de sua civilização. (RODÓ, 1900/1991, pp. 76, 95, 98 – Ênfases no original).

A despeito de certa vacilação presente na descrição do comportamento externo agressivo e unilateral dos Estados Unidos, há algumas críticas implícitas que podem ser descortinadas.

Sua grandeza titânica assim se impõe, mesmo aos mais acutelados, pelas enormes desproporções de seu caráter ou pelas **violências recentes de sua história**. E, de minha parte, vedes que, ainda que não os ame, admiro-os. Admiro-os, em primeiro lugar, por sua formidável capacidade de *querer*, e me inclino perante “a escola de vontade e de trabalho” que – como disse Philarète Chasles em relação a seus progenitores nacionais – eles instituíram.

(...) Seu gênio poderia ser definido, qual o universo dos dinamistas, como *a força em movimento*. Possui, antes e acima de tudo, a capacidade, o entusiasmo, a ditosa vocação da ação. A vontade é o cinzel que esculpiu esse povo na dura pedra. Seus relevos característicos são duas manifestações do poder da vontade: a originalidade e a audácia. **Toda a sua história é o arrebatamento de uma atividade viril. Seu personagem representativo se chama *Eu quero*, como o “super-homem” de Nietzsche.** (RODÓ, 1900,1991, pp. 77, 78 – As ênfases em itálico estão presentes no original. Ênfases em negrito são minhas).

A proposta de Rodó é pensar a identidade hispano-americana a partir do espírito latino, reivindicando o resgate e valorização de sua própria tradição cultural e intelectual. Sendo assim, ela é apresentada como herdeira da Europa e da antiguidade grega em contraposição à deterioração moral representada pela encarnação das forças primitivas do capitalismo industrial e do utilitarismo norte-americanos.

3.1.1.4 A Abordagem Histórica de Manoel Bomfim

Em “A América Latina: Males de origem”, publicada em 1905, o brasileiro Manoel Bomfim (1868-1932), médico de formação, realiza uma análise histórica de longa duração para tentar compreender os elementos constitutivos da América Latina e, tal como sugere o

título de seu livro, as causas profundas dos problemas daquela região.

Assim como José Martí, Manoel Bomfim se mostrou à frente de sua época quanto ao darwinismo social corrente na Europa, reproduzido por muitos pensadores latino-americanos. O autor rejeitava tanto a lógica de hierarquização racial/social como a ideia de sociedades decadentes devido à mestiçagem. Seu talento para pesquisa, o método utilizado e o modo pelo qual elaborava as hipóteses de seu trabalho renderam-lhe elogios de Darcy Ribeiro, que atribuía a Bomfim o título de “antropólogo” (RIBEIRO, 2005, p. 11).

Uma característica particular de Bomfim em relação aos demais autores é a forma através da qual ele concebe a identidade latino-americana. Em um ponto, sua análise converge com as dos demais, ressaltando um legado histórico-cultural comum – ainda que cada um dos intelectuais aponte para recortes ou interpretações parcialmente diferentes sobre esses atributos compartilhados. Todavia, quando se observa o papel da alteridade, percebe-se que a afirmação da identidade é engendrada a partir da negação da Europa, e não dos Estados Unidos.

De fato, Bomfim compreendia os riscos implícitos na retórica da Doutrina Monroe e no papel de guardião regional exercido por Washington. As ameaças às quais estava submetida a soberania de cada um dos países ao Sul do Rio Grande era suficientemente evidente para o autor. A proclamação unilateral estadunidense permitia que somente os norte-americanos a interpretassem, aplicando-a erraticamente e de acordo com seus interesses em diferentes contextos específicos, visando à satisfação de seus interesses nacionais. Este fato, combinado com a superioridade econômico-militar, condicionava a interpretação das elites políticas europeias sobre a natureza do restante do continente americano, qualificado como uma espécie de grande protetorado sob a tutela de Washington (BOMFIM, 1905/2005, pp. 48-50).

A proteção interessada ofertada pelos Estados Unidos acabaria, na visão do autor, por resultar na absorção dos países da América do Sul, que da condição de protegidos transitariam naturalmente para uma situação de perda da condição de povos livres.

A soberania de um povo está anulada do momento em que ele se tem de acolher à proteção de outro. Defendendo-nos, a América do Norte irá, fatalmente, absorvendo-nos. **Acredito que essa absorção não esteja nos planos dos estadistas americanos;** mas é ela uma consequência natural da situação de protegido e protetor (BOMFIM, 1905/2005, p. 49 – Ênfase minha).

Com os Estados Unidos na condição de guardião do continente, ficava implícito o papel estratégico da região, onde o logro da hegemonia hemisférica seria facilitado partindo

do recurso simbólico à identidade supranacional pan-americana. O elemento basilar desta última ancorava-se na Doutrina Monroe, ainda que seu caráter tivesse conhecido alterações fundamentais ao longo das décadas, conforme foi visto no Capítulo anterior.

Em comparação com o grupo de intelectuais selecionados neste Capítulo, Bomfim é um dos menos preocupados com o perfil da política externa norte-americana. Isso se deve à sua convicção de que a soberania dos países latino-americanos poderia ser assegurada a partir de uma mudança comportamental endógena, esclarecendo as elites dirigentes de modo a retirá-las do estado de letargia em face do discurso da proteção hemisférica da Doutrina Monroe. Era necessário que cada país tivesse capacidade de se autogerir em qualquer situação, inclusive belicosa, sem demandar proteção externa a outrem. Contudo, O papel passivo de protegido, ao qual se submetiam os Estados da América Latina, era interpretado como algo derivado de suas diretrizes domésticas, e não necessariamente da imposição externa.

Por ora, preserva-nos a teoria de Monroe por detrás do poder e riqueza dos Estados Unidos; e é este um dos graves inconvenientes da atitude malévola e agressiva da Europa. A perspectiva de um ataque nem por isto desaparece; nada nos garante que a grande República queira manter, para sempre, esse papel de salvaguarda e defesa das nações sul-americanas. **É preciso notar que sobre a opinião pública norte-americana se refletem os efeitos dos juízos e conceitos com que a Europa nos condena**, e que os políticos americanos nos consideram também *ingovernáveis, imprestáveis* quase. Nessas condições, a doutrina de Monroe se lhes afigura, no que se reporta à América do Sul, como uma preocupação platônica, sentimental; eles a mantêm, mais por orgulho nacional, talvez, que por qualquer outro motivo (BOMFIM, 1905/2005, p. 48 – Ênfase minha).

O trecho destacado deixa claro que, de acordo com Bomfim, a visão dos Estados Unidos sobre a América Latina é apenas um reflexo de um problema maior: a opinião pública europeia sobre a instabilidade latino-americana. Bomfim critica o desprezo com o qual a região é tratada.

(...) sempre que se trata das *repúblicas latino-americanas*, os doutores e publicistas da política mundial se limitam a lavrar sentenças – invariáveis e condenatórias. Ao ouvi-los, não há solução possível para tais nacionalidades. É, esta, uma opinião profundamente, absolutamente arraigada no ânimo dos governos, sociólogos e economistas europeus. Como variantes a essas sentenças, eles se limitam a ditar, de tempos em tempos, uns tantos conselhos axiomáticos; mas os ditam da ponta dos lábios, no tom em que o mestre-escola repete ao aluno indisciplinado e relapso: “Se você me ouvisse, se não fosse um malandro, faria isto e mais isto e isto...; mas você não presta para nada!... Nunca fará nada! Nunca saberá nada! Nunca será nada! (BOMFIM, 1905/2005, p. 42 – Ênfase no original).

Além da questão envolvendo a imagem pública, Bomfim responsabiliza os colonizadores europeus pela estruturação dos “males de origem” da América Latina. Essa

conclusão é tomada a partir de uma imersão histórica de longa duração, que é explorada ao longo de praticamente todo o livro. Em linhas gerais, o autor traça um panorama geral sobre o projeto de colonização ao qual estava submetido aquele grupo de países. Vítimas da ação violenta do parasitismo social dos conquistadores ibéricos, a América Latina acabou por possuir particularidades muito negativas em sua formação histórica e nacional – além das diferenças étnicas e culturais – que a torna substancialmente diferente da América Anglo-Saxônica. Bomfim resume a natureza da expansão ibérica a partir do caráter guerreiro e da tendência depredadora de Portugal e Espanha.

Foi mister transcrever longamente; transcrever e repetir. Repetições propositais para deixar bem evidente o caráter da conquista portuguesa: saquear, sem nenhum outro objetivo – a rapina, a pirataria, o parasitismo depredador.

(...) *Causas comuns* produzem efeitos comuns. Na América, os espanhóis procedem como os portugueses na Índia. Toda a diferença está em que as riquezas acumuladas no Novo Mundo eram em muito menor quantidade que as do Oriente, e que a Espanha tem um estômago mais vasto que o de Portugal. Este não chegou a devorar, a consumir a presa inteiramente (...). A Espanha depara com uma presa que ela devorou na primeira investida. Não foram só as riquezas, foi tudo: povos, civilização, monumentos históricos. A violência da sua voracidade tudo consumiu. (BOMFIM, 1905/2005, pp. 106-107 – Ênfase no original).

A percepção de diferentes modelos de colonização como geradores de sociedades distintas, fortalece a ideia da existência de uma história compartilhada, reforçando outros elementos responsáveis por compor uma identidade.

Para além dos intelectuais analisados, cuja produção está inserida no contexto da transição do século XIX para o XX e com ênfase em aspectos culturais e históricos no desenvolvimento da identidade latino-americana, as décadas de 1920 e 1930 dariam espaço para uma segunda geração de autores. Estes seriam tributários de outras contribuições teóricas para reforçar a expressão identitária autônoma e entender as diferenças entre a América Latina e os Estados Unidos.

No caso de José Carlos Mariátegui e de Victor Raúl Haya de la Torre, dois peruanos que serão analisados a seguir, nota-se que as mudanças conjunturais do período em que viveram influenciaram diretamente sua produção intelectual. No âmbito regional, as ingerências de corte político são agora complementadas por técnicas de controle comercial e financeiro que deixavam à mostra a faceta perniciosa dos Estados Unidos, que naquela altura já superavam a participação inglesa na economia de alguns países. No âmbito global, a vitória

dos bolcheviques na Revolução Russa deu fôlego extra às reflexões de inspiração marxista.

3.1.1.5 O Marxismo Latino-Americano de José Carlos Mariátegui

Como contrapartida para levantar empréstimos, o Peru teve de sujeitar a administração de sua alfândega e a direção de seu banco central a funcionários norte-americanos (THORP, 2001, p. 101). A difícil situação da realidade peruana pode ter contribuído para a emergência de intelectuais críticos alicerçados em preceitos teóricos marxistas, como José Carlos Mariátegui (1894-1930), fundador do Partido Socialista Peruano – futuro Partido Comunista Peruano –, que responsabilizava o imperialismo dos Estados Unidos e da Inglaterra pelos danos sociais e econômicos provocados ao Peru e, por consequência, à América Latina (MARIÁTEGUI, 1928/2008, p. 55).

Mariátegui é considerado um dos primeiros pensadores socialistas da América Latina. Nascido no seio de uma família de poucos recursos, não chegou a ter uma formação universitária formal, embora esse fato fosse compensado pela sua inclinação ao autodidatismo. Em 1919, recebeu uma bolsa para estudar na Europa, onde experimentou uma vida de imersão nos livros e de estabelecimento de contatos com intelectuais e políticos de esquerda. Em solo europeu, Mariátegui pôde assistir a eventos políticos marcantes, como a fundação do Partido Comunista Italiano e a ascensão ao poder do Partido Nacional Fascista de Benito Mussolini (PRADO; PELLEGRINO, 2014, pp. 122-124).

Em “Sete ensaios de interpretação da realidade peruana” (1928), Mariátegui propôs uma análise materialista da história do Peru, mas passível de abranger outros países latino-americanos. O autor considerava que, dentro da América do Sul, Brasil e Argentina foram países que em certa medida se beneficiaram do comércio com o Ocidente capitalista, enquanto seus congêneres sofriam com a perenidade de instituições pré-capitalistas, como o feudalismo traduzido no gamonalismo. Existia no Peru uma espécie de liberalismo deformado que, devido à inexistência de uma burguesia nativa poderosa, acarretou a paralisia do projeto liberal-democrático.

Posto isso, o apelo de Mariátegui é na direção de conduzir todo nacionalista e revolucionário ao caminho socialista, considerado a única solução real, estrutural e genuína. Mariátegui acreditava que a implantação do comunismo seria na verdade um resgate do modo de produção que vigorava na sociedade incaica, apresentando, assim, uma distinção interessante em relação à variante marxista no que tange à vinculação homem-natureza. O

comunismo inca teria por base um sistema agrário, enquanto o bolchevique se organiza sobre um sistema industrial. Na visão do autor, no primeiro caso o homem se submete à natureza, ao passo que no segundo a natureza é submetida pelo homem (MARIÁTEGUI, 1928/2008, 71-72). Em sua interpretação, o regime econômico vigente havia tornado o Peru vítima do capitalismo imperialista anglo-saxão, e é contra ele que Mariátegui levanta sua bandeira de luta (MARIÁTEGUI, 1928/2008, p. 90).

Ainda que seu texto esteja voltado para a compreensão da história peruana, bem como seus entraves do presente e possibilidades de superação, o autor aborda, indiretamente, aspectos que abrangem a condição latino-americana. Novamente, surgem argumentos que apontam para a existência de um legado histórico-cultural comum, bem como se nota a existência de um discurso identitário que enfatiza sobretudo a alteridade. No caso de Mariátegui, esta última se constitui a partir da negação não apenas dos Estados Unidos, mas também da Inglaterra – as duas potências capitalistas cujas práticas imperialistas afetavam diretamente a América Latina.

3.1.1.6 Haya de la Torre e a Releitura do Bolívarismo

Contemporâneo e compatriota de José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979), fundador do partido Aliança Popular Revolucionária Americana (Apra), também se orientava por uma perspectiva alinhada com a esquerda. Inicialmente, os dois chegaram a militar juntos, mas se distanciaram devido a divergências ideológicas, pois enquanto Mariátegui se assumia plenamente como comunista, Haya de la Torre começou a se inclinar para posições de viés reformista e social-democrata.

Perseguido por razões políticas, Haya de la Torre passou a maior parte de seu exílio no México, onde conheceu José Vasconcelos Calderón. Ao testemunhar o processo revolucionário naquele país, idealizou, em 1924, um partido de vocação transnacional que abrangesse os países latino-americanos. Em 1926, a revista inglesa *Labour Monthly* apresentava ao público os cinco princípios do Apra: (i) ação contra o imperialismo, (ii) unidade política da América Latina, (iii) nacionalização de terras e indústrias, (iv) internacionalização do Canal do Panamá e (v) solidariedade com todos os povos e classes oprimidas do mundo. Em 20 de setembro de 1930, é fundada a vertente peruana do Apra¹⁶¹. Haya de la Torre esperava que os movimentos sociais de cada país da região instituiriam um

¹⁶¹ Todas as informações sobre a história do Apra foram obtidas na página oficial do partido. Disponível em: <<http://apra.com.pe/historia.html>>. Acesso em: 10/08/2016.

partido com plataforma programática semelhante, incluindo a ambiciosa meta de realizar a união latino-americana.

Ainda que sua proposta de se estender pela região não tenha logrado êxito, o Apra permanece como um dos partidos mais longevos da América Latina, sendo o mais antigo do Peru, mantendo-se em plena atividade até os dias de hoje e tendo chegado à presidência em duas ocasiões, em 1985 e em 2006, ambas com Alan García Pérez – e com um programa muito diferente do que havia proposto Haya de la Torre.

A sua intrínseca dualidade transnacional-nacional desdobrava-se numa interessante dicotomia programática. De um lado, havia um programa mínimo pensado para solucionar problemas internos do país. De outro, um programa máximo orientado para a integração da América Latina.

O programa máximo do aprismo tem um significado continental que não exclui o programa de aplicação nacional. Nós consideramos que o Peru não pode distanciar-se dos problemas da América Latina, e que a América Latina não pode distanciar-se dos problemas do mundo. (Grandes aplausos). Se vivemos dentro de um sistema econômico internacional e a economia joga um papel decisivo na vida política dos povos, seria absurdo pensar que o Perú, que conta com uma economia em parte dependente desse organismo econômico internacional, poderia viver isolado contra todo preceito científico e contra toda rede de relação que é garantia de progresso. (Aplausos). (TORRE, 1931B/1986, p. 46)¹⁶².

Escritos no início da década de 1930, seus ensaios evidenciavam uma perspectiva dicotômica das Américas e denunciavam as práticas imperialistas oriundas do Norte, fruto da desunião dos Estados latino-americanos. Segundo Haya de la Torre,

(...) há duas Américas: uma é forte, poderosa e expansiva, devido à sua unidade política e econômica. **A outra é débil, atrasada e de ação circunscrita, por causa de sua divisão.** A consequência deste notório contraste é o desequilíbrio perigoso de nossas duas regiões continentais do Novo Mundo e a inclinação da mais forte sobre a mais fraca. Isso é o que os apristas definem como imperialismo (TORRE, 1931A/1986, p. 33 – Ênfase minha).

O dilema da espoliação imperialista seria resolvido por intermédio de uma coalizão anti-hegemônica gerenciada a partir de um pacto com os povos da América Latina, vista como única solução capaz de contrabalançar o poderio norte-americano. Sua proposta de união política e econômica latino-americana seria realizada mediante a articulação do seguinte conjunto de medidas: (i) celebração de tratados de comércio e realização de congressos, tencionando aproximar diplomaticamente os países, bem como unificar os princípios básicos

¹⁶² As referências aos aplausos fazem parte do registro taquigráfico do “Discurso-Programa” pronunciado em 23 de agosto de 1931, na Plaza de Toros de Lima. Os relatos falam em um público de mais de 40 mil simpatizantes do aprismo.

de legislação econômica e civil; (ii) geração de uma instituição de união latino-americana, com sede rotativa, direcionada para impulsionar a integração no âmbito educacional mediante intercâmbio de professores e alunos da região; (iii) criação de uma cidadania latino-americana; (iv) solução definitiva de contenciosos residuais referentes às fronteiras dos países andinos (TORRE, 1930?/1986, p. 9)¹⁶³.

É particularmente interessante a referência do autor à possibilidade de existência de duas identidades, uma peruana (nacional) e uma latino-americana (supranacional). Ambas são apresentadas como atributos complementares, necessárias para promover a união latino-americana e inserir a região na “marcha de civilização mundial”.

Nós não só teremos que nós preparar para ser um povo perfeitamente contextualizado, como teremos que nos preparar para incorporar este povo dentro do sistema das relações internacionais. O Peru, repito, não pode distanciar-se dos problemas da América [Latina], nem a América [Latina] pode afastar-se dos problemas do mundo. (Aplausos). **Nosso conceito continental não exclui nosso conceito nacional**; ao contrário, nós, de acordo com o clássico *A República*, vamos das partes ao todo. Nós teremos que contemplar previamente o problema nacional; **ser nacionalistas integrais para ser continentais de verdade**, e, juntos, poder incorporar a marcha da civilização mundial. (Grandes aplausos). (TORRE, 1931B/1986, p. 46 – Ênfase em itálico presente no original. Ênfases em negrito são minhas).

Embora Rodó e Martí expressem admiração e cheguem a citar o papel ou episódios da vida de Simón Bolívar em alguns de seus escritos, Haya de la Torre é, muito provavelmente, o primeiro intelectual a resgatar as ideias de Bolívar e articulá-las de modo a compor um projeto político organizado. À semelhança de Bolívar, Haya de la Torre era um entusiasta convicto da integração latino-americana, e julgava-a uma etapa fundamental para a superação da condição de subordinação à qual a região estava submetida. Ensejando a “unidade econômica e política” (TORRE, 1931B/1986, p. 46), o pensamento de Simón Bolívar era apresentado como sua inspiração primordial.

De outro lado, nosso programa máximo continental não é senão a cristalização modernizada do velho ideal bolivarista. Nós temos sintetizado em um programa de unidade econômica e política latino-americana as frases imortais de Bolívar: "Unión, Unión América adorada, que si no la anarquía te va a devorar". (Aplausos). (TORRE, 1931B/1986, p. 46).

Em seus comentários sobre economia, fica claro que Haya de la Torre antecipou algumas das teses posteriormente apresentadas pelo pensamento cepalino. Primeiro ao

¹⁶³ O *Plan de Accion Inmediata o Programa Minimo* é a única fonte sem data na coletânea de documentos “Política Aprista”. Devido ao seu teor embrionário, pode-se deduzir que foi escrito por volta da fundação do partido no Peru.

descrever a economia mundial como um arcabouço sistêmico, dentro do qual os países da América Latina estão inseridos em uma posição desvantajosa por conta de suas economias nacionais voltadas para a exportação de produtos primários. Segundo, quando propõe um projeto de reestruturação social e econômica visando à superação desse problema no Peru, receituário passível de aplicação nos demais Estados latino-americanos, supondo que os problemas teriam uma origem comum. Este ponto é particularmente interessante, pois destaca a necessidade de uma afinidade de valores sociopolíticos materializada numa agenda política compartilhada. Daí a vocação internacionalista do Apra e seu programa máximo orientado para uma meta integracionista *stricto sensu*, mantendo-se uma concepção continental impressa numa dicotomia segregacionista (TORRE, 1932/1986, p. 87).

Percebe-se que, para além de uma identidade latino-americana lastreada na alteridade em relação aos Estados Unidos, Haya de la Torre começa a sinalizar para uma análise identitária também pautada na posição dos Estados no sistema internacional. Segundo Gustavo Lagos (1967, p. 12), a proposta do Apra inaugura uma fase “de desenvolvimento da consciência integracionista a nível político com uma estratégia de penetração partidária”. Todavia, Lagos argumenta que essa consciência regional – que poderia também ser chamada de identidade supranacional – só obteria um alcance geral a partir da disseminação das estratégias de integração econômica presentes nas teses da Cepal, na Alalc e no Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

3.2 Algumas Considerações Sobre a Identidade Latino-Americana na Primeira Metade do Século XX

Em conjunto, as considerações realizadas pela intelectualidade ibero-americana revelam duas conclusões basilares. De um lado, que a América Latina pode ser interpretada como uma ressignificação do pan-latinismo, apresentando uma comunidade latina dessa vez restrita apenas ao Novo Mundo e hierarquicamente horizontal, haja vista que nenhum ator reivindica a “liderança natural” – como a França havia feito. Por outro lado, que a concepção dessa nova identidade coletiva e seu uso cada vez mais corrente são derivações do esgotamento da tentativa de construção de uma identidade pan-americana, que progressivamente se convertera em instrumento norte-americano visando à hegemonia continental.

É interessante observar que, à semelhança do que ocorreu com a ideia de latinismo na

Europa – cuja consolidação ocorre ao rivalizar com o pan-germanismo e o imperialismo anglo-saxão –, o latino-americanismo se torna um conceito operacional e de interpretação geopolítica a partir da reação ao pan-americanismo e ao perfil crescentemente imperialista dos Estados Unidos.

É cabível recordar que a identidade supranacional, na qualidade de poder brando, requer certa compatibilidade entre discurso e prática. A opção de Washington pela supremacia hemisférica havia se tornado incontestada em fins do século XIX, após uma série de intervenções para assegurar os interesses econômicos das empresas e cidadãos norte-americanos e evitar o descumprimento das obrigações financeiras dos países latino-americanos.

Nesta conjuntura, a desarmonia verificada entre a política externa dos Estados Unidos e os interesses das demais nações redundou tanto no despertar de frações das elites políticas como na reflexão crítica dos intelectuais. Entretanto, era nestes últimos que pairava um sentimento de urgência no que tange à necessidade de traçar reconsiderações acerca do sensível tema da identidade supranacional, o que se evidenciava na própria organicidade com a qual proliferou o termo América Latina.

A multiplicação de citações referentes ao novo conceito vem de fontes e de países diferentes. Destarte, quando se pensa no recurso à estatística léxica, proposto por Antoine Prost (PROST, 2003, pp. 298-300), torna-se claro que a própria repetição da palavra América Latina nos textos desses intelectuais é um indicativo relativamente seguro de sua importância conceitual no período contemplado, contrastando com as décadas anteriores, quando a palavra carecia de conteúdo teórico e era empregada de maneira errática.

Este é, inclusive, um dado revelador da importância da adaptação da narrativa em torno de uma identidade latino-americana durante este período, além de provar a irrelevância que envolve a polêmica sobre a “paternidade” francesa ou autóctone do conceito de América Latina. Por si só, essa informação pouco importa, afinal, o que realmente interessa é descobrir sobre quais bases esse discurso identitário se estrutura e se a sua repercussão fomentou algum tipo de projeto mais tangível. Dessa maneira, percebe-se que até a penúltima década do século XIX, a América Latina era ainda uma concepção identitária imprecisa frente ao viço das variantes pan-americanistas – especialmente a monroísta, cuja manifestação prática era a I Conferência Pan-Americana. Ainda assim, é importante ressaltar que a adesão ao latino-americanismo não ocorre de maneira linear.

A inclinação dos pensadores latino-americanos em incorporar uma nova categorização

identitária ocorre devido à sua leitura contextual de um cenário interamericano cada vez menos auspicioso no que tange às garantias de manutenção da soberania e dos próprios interesses nacionais, ponderando o progredir de uma política externa norte-americana cada vez mais agressiva e negligente para com a cooperação interamericana. Em menos de um século, os Estados Unidos deixaram de ser encarados como país guardião do continente e modelo socioeconômico inspirador, para ganharem a desconfiança latente das demais nações. Conforme comentado anteriormente, desgastou-se a ideia de *destino comum* entre Estados americanos, enfraquecendo a sensação de pertencimento a um mesmo grupo.

Esta atmosfera permeada de adversidades conduziu novamente os pensadores ibero-americanos a meditar sobre questões identitárias. Foi precisamente neste momento que a herança latina entrou novamente em pauta, mas com a diferença fundamental de ser agora um elemento gerado a partir da própria América – tal como verificado nos estudos e ensaios apresentados pela intelectualidade do período –, e não imposto por uma potência estrangeira – como o pan-latinismo de Napoleão III.

Os sinais de inconsistência do pan-americanismo estavam suficientemente manifestos. Isso fazia com que os latino-americanos questionassem cada vez mais a narrativa pan-americana, condicionando o advento de alternativas identitárias mais próximas da realidade daquelas repúblicas latinas. Mesmo após estas reconhecerem a validade da categorização latino-americana, é possível perceber as expressivas inflexões que este conceito sofre ao longo do tempo, a partir de estímulos oriundos de contextos históricos diferentes. Em partes, isso valida a tese de Jorge Larraín Ibañez, segundo o qual os períodos de instabilidade são estimulantes sociais que impulsionam as comunidades em direção ao debate e reflexão sobre suas respectivas identidades coletivas. Em contraposição, durante épocas de relativa estabilidade e autossuficiência, as questões identitárias se inclinam para a imobilidade (IBANEZ, 1996, p. 130).

Por outro lado, também justifica a aplicação de procedimentos de análise que atentem para a acentuação das diferenças entre os arquétipos identitários que recorrem ao mesmo conceito, mas possuem naturezas diferentes. É o caso, por exemplo, da ideia de América Latina, que a despeito de um eixo de características comuns – o legado histórico-cultural comum e a alteridade em relação aos Estados Unidos –, é entendida a partir de variados matizes, tanto no caso dos intelectuais citados como em interpretações posteriores – como, por exemplo, no caso de organizações internacionais como a Cepal, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e

Caribenhos (Celac).

Em face do debate em torno da origem do conceito de América Latina, a posição desta tese visa justamente a se distanciar das abordagens maniqueístas, que ora atribuem à passividade dos Estados ao sul do Rio Grande¹⁶⁴ a aceitação acrítica do termo cunhado pelos franceses¹⁶⁵, ora buscam uma suposta originalidade autóctone na formação do termo. Trata-se, na realidade, de um processo relativamente longo, que permeia quase um século, marcado por avanços e recuos até resultar na reinterpretação realizada pelos intelectuais da região, fato que assinala a adoção consciente e orgânica do termo, nascido da urgência em tornar clara a tendência de falência da identidade pan-americana.

De acordo com Gustavo Lagos, a partir da década de 1920, os países latino-americanos criaram circunstâncias que suscitaram a conscientização de uma comunidade de interesses, cujo sinal mais visível consistiu na condenação das intervenções promovidas pelos Estados Unidos no Caribe durante as conferências pan-americanas de 1923, 1928 e 1933 (LAGOS, 1967, p. 17). O sentimento antiamericano começa a unir os países da América Latina em torno de uma comunidade imaginada¹⁶⁶.

A partir da década de 1930, ocorreram mudanças importantes dentro daqueles Estados, que finalmente pareciam romper com as estruturas oligárquicas herdadas do século XIX. Novos atores surgiam e, na esteira da crise capitalista desencadeada em 1929, colocavam na mesa seu cardápio de demandas sociais. O crescimento da população urbana com uma nova classe média nascente, a burguesia nacional ávida por negócios, o proletariado urbano ansioso por bem-estar social e as forças armadas preocupadas com a precariedade da defesa são fatores que se combinam para gerar aquilo que Amado Luiz Cervo vai chamar de “novo paradigma” de política externa (CERVO, 2001, p. 24).

Desde então, a narrativa do desenvolvimento umbilicalmente atrelado à ideia de industrialização passa a compor os novos projetos nacionais. Em maior ou menor medida, a América Latina como um todo passa por essa experiência: novos atores, novas elites, novas

¹⁶⁴ Importante lembrar que existem nações americanas ao Sul do Rio Grande cujas línguas nacionais não estão inseridas no tronco românico, como o Suriname, a Guiana, o Belize e alguns microestados caribenhos. Entretanto, esses Estados não eram interpretados como ameaças, o que os tornam meros observadores do processo de construção da identidade latino-americana, do qual são excluídos devido às características culturais.

¹⁶⁵ Ruggiero Romano, por exemplo, argumenta que o êxito do latino-americanismo decorre da postura das classes dirigentes da região que, na sua visão, possuem uma posição historicamente passiva ante a tradição cultural francesa (ROMANO, 1996, p. 121). A América Latina seria, nessa interpretação, mero resultado da concepção pan-latinista.

¹⁶⁶ O Brasil, mais uma vez, mantém uma posição dúbia, mesmo durante a primeira era Vargas, quando o Itamaraty prega a “Política de solidariedade continental e fraternidade americana”, que “está baseada numa colaboração afetiva com todos os povos da América e entendimento mais íntimo com os Estados Unidos, aos quais estamos ligados por velha amizade”. (CERVO, 2001, p. 67).

demandas. É dentro desse quadro que a nova política externa deve ser compreendida. A industrialização nacional era o objetivo a ser alcançado e a diplomacia deveria ser funcional para a consecução dessa meta. A ênfase no nacional entrava em choque com a ideia da integração latino-americana, e o comércio regional acaba prejudicado pela busca da autossuficiência (CERVO, 2011, p. 71). Embora houvesse intelectuais – como Haya de la Torre – que defendessem a formação de um bloco regional como instrumento do desenvolvimento, predominou uma perspectiva egoísta e autocentrada.

Entretanto, a resistência à integração regional latino-americana não significava que os Estados ignorassem seu pertencimento a uma comunidade permeada por valores comuns. Mesmo carecendo de grandes resultados concretos, esses laços de solidariedade já existiam no pan-americanismo. Agora começavam a manifestar alguns reflexos práticos no âmbito da América Latina. Em 1933, por iniciativa brasileiro-argentina, firmou-se, por exemplo, o Tratado Antibélico de Não-Agressão, ao qual logo aderiram Chile, Paraguai, Uruguai e México (CERVO, 2001, p. 66).

Dessa forma, a identidade latino-americana começa a ganhar forma e a se tornar operacional, concorrendo com o paradigma identitário de corte pan-americanista. Este último estava fragilizado pelo distanciamento entre a realidade cotidiana da política externa norte-americana e o discurso da solidariedade continental (DUMONT-QUESSARD, 2013, p. 239).

Mas a sua conversão em identidade supranacional viria a ocorrer somente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a Cepal emerge como a principal organização capacitada para refletir sobre as condições, os desafios e as perspectivas da América Latina no plano internacional.

Doravante, os pensadores cepalinos, mediante instrumental analítico baseado em pesquisas empíricas, adicionam elementos de natureza econômica e política a uma identidade até então formulada, principalmente, em torno de argumentos de matiz histórico e cultural.

4 A IDENTIDADE SUPRANACIONAL LATINO-AMERICANA

Pela primeira vez dentro da estratégia mundial de poder se fala do “grupo latino-americano” e o comportamento desse grupo é estudado de perto dentro da política de blocos das Nações Unidas. É nos procedimentos direcionados para a criação da Comissão Econômica para a América Latina que o grupo latino-americano definirá a si mesmo, destacando suas particularidades econômicas, demográficas, sociais e políticas comuns.

- Gustavo Lagos (1967)

A partir do Capítulo precedente, nota-se que os intelectuais são os grandes responsáveis pela aplicação e difusão da ideia de uma identidade latino-americana. Esta última é, até meados do século XX, estruturada sobre dois eixos principais: o “inimigo hereditário” representado pelos Estados Unidos (alteridade) e a existência de uma base cultural comum (legado histórico-cultural). No entanto, essa identidade ainda é pensada a partir de uma ótica transnacional, e não supranacional.

Será somente a partir dos trabalhos desenvolvidos e vocalizados pela Cepal que haverá uma ressignificação da ideia de América Latina. Esta última ganhará, pouco a pouco, as características de uma identidade supranacional, uma vez que a existência de uma comunidade latino-americana permeada por características comuns se torna, conforme indica a citação que abre o presente Capítulo, reconhecida em nível internacional.

Doravante, os Estados da região passam a se enxergar como membros de um grupo marcado por um destino comum: o desenvolvimento. Conforme explica Celso Furtado, em 1970, “A formação de uma consciência latino-americana é fenômeno recente, decorrência dos novos problemas colocados pelo desenvolvimento econômico e social da região nos três últimos decênios.” (FURTADO, 1970, p. 20). Reconhecendo as limitações de seu mercado interno e enxergando a si mesmo como um grupo pautado por uma identidade comum, os países da região empreendem as primeiras iniciativas exitosas de integração regional.

4.1 A Cepal e a Identidade Supranacional Latino-Americana

A Comissão Econômica para a América Latina foi fundada em 1948¹⁶⁷, no contexto do mundo bipolar. A sua criação deu-se no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, apresentando-se como uma das cinco comissões regionais da ONU.

O nascimento do órgão envolveu uma prolongada luta diplomática, na qual precisou

¹⁶⁷ Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, foi incorporado o Caribe. O órgão passa então a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Sua sede está localizada na capital chilena.

vencer a desconfiança de Washington, especialmente durante as gestões republicanas. Na interpretação norte-americana, a Cepal seria uma perigosa defensora de tendências estatais e uma intrusa nos assuntos hemisféricos, haja vista que abria um canal paralelo ao Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA.

Desde as suas origens, a Cepal atuou como uma escola de pensamento voltada para o exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países da América Latina, além de buscar conceber um pensamento teórico e analítico autônomo e original naquela área, desvencilhando-se das teorias e abordagens tradicionais exportadas pelos Estados desenvolvidos (LAGOS, 1967, p. 20). A ideia era localizar soluções para promover o desenvolvimento da região mediante a cooperação e a integração regional. Elaborada com base nas informações disponibilizadas pela própria organização, a Tabela 4 distingue as diferentes fases no pensamento cepalino:

Tabela 4 - Cinco fases da obra da Cepal

Origens e anos 1950	Industrialização pela substituição de importações
Anos 1960	Reformas para desobstruir a industrialização
Anos 1970	Reorientação dos "estilos" de desenvolvimento para a homogeneização social e a diversificação pró-exportadora
Anos 1980	Superação do problema do endividamento externo mediante o "ajuste com crescimento"
Anos 1990	Transformação produtiva com equidade

Fonte: www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal

Não obstante as mudanças de orientação ocorridas ao longo das décadas, o papel da Cepal na consolidação da identidade latino-americana deu-se logo na primeira fase, quando foram lançadas as bases teóricas de seu pensamento. Para além das variações posteriores, identifica-se a permanência de um programa mínimo direcionado para o monitoramento de políticas de promoção do desenvolvimento econômico, bem como estratégias de assessoramento encaminhadas para concretizá-lo, além de buscar reforçar as relações econômicas dos países da área – tanto entre si como com as demais nações do mundo.

Propondo-se a atingir tais metas, pensadores vinculados à Cepal realizaram inúmeros estudos sobre o sistema internacional a partir de uma abordagem denominada histórico-estrutural, pautada em avaliações de longa duração e na análise das influências recíprocas entre processos econômicos e políticos. Esse método visava analisar a maneira pela qual a estrutura produtiva e as instituições herdadas teriam condicionado a dinâmica econômica dos

Estados subdesenvolvidos e gerado comportamentos substancialmente distintos daqueles dos países desenvolvidos.

Desse modo, a Cepal interpretava a polarização do cenário mundial não segundo a lógica dicotômica de natureza ideológica Leste-Oeste, mas através de uma clivagem pautada no nível de desenvolvimento socioeconômico Norte-Sul. Em certa medida, as relações econômicas Norte-Norte poderiam ser inseridas no âmbito da interdependência, tal como na definição dos teóricos liberais. Mas, ao observar o mesmo fenômeno no intercâmbio Norte-Sul, verifica-se que tais relações desiguais são marcadas pela dependência da periferia em relação aos países centrais.

Ademais, nas economias periféricas, os incrementos de produtividade resultavam da expansão das exportações, e não do processo de acumulação e do progresso tecnológico típicos do centro do sistema. Nesse contexto, a doutrina liberal – que justificava o projeto de divisão internacional do trabalho – estava fundada na lei das vantagens comparativas, fornecendo o aval teórico para que cada país se especializasse na produção de bens mais eficientes em condições de livre mercado.

Sendo assim, Celso Furtado (1974, pp. 24-25) indicava que a origem da linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento seria a orientação destinada ao excedente promovido pelo aumento de produtividade. O capital invertido na indústria era constantemente renovado, estando sujeito de maneira permanente à introdução de renovações, o que fazia com que esse sistema crescesse a partir de suas próprias forças. Por sua vez, nos países cujas vantagens comparativas estavam restritas a produtos primários, o excedente adicional assumia a forma das importações, criando uma relação de dependência com o centro industrial (FURTADO, 1974, p. 25).

Celso Furtado também argumentava que, entre os anos 1950-75, cerca de 90% da literatura sobre desenvolvimento econômico defendia o mito segundo o qual o desenvolvimento econômico, tal como vinha sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, poderia ser universalizado. Uma das conclusões realizadas pelos economistas da Cepal tratava justamente da desconstrução desse mito, revelando que o progresso não era algo linear e que o subdesenvolvimento nada tinha a ver com a idade de uma sociedade ou país. Na verdade, os parâmetros adequados para medi-lo eram justamente o grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o nível de acesso aos bens finais que caracterizam o estilo de vida moderno (FURTADO, pp. 13-21).

Na periferia, as restrições ao crescimento derivavam exatamente das condições

estruturais inadequadas daqueles países, que obstaculizavam o processo de industrialização e o progresso técnico. Por conseguinte, quando comparados com os Estados centrais, a periferia se encontrava imersa num sistema prévio de desvantagem, no qual a deterioração dos termos de intercâmbio manifestava-se nas relações comerciais com seus homólogos desenvolvidos, tornando o subdesenvolvimento um fenômeno perene (BIELCHOWSKY, 2012, pp. 7-12).

O Capítulo anterior mostra que Victor Raúl Haya de la Torre já tinha sugerido uma abordagem sistêmica da realidade econômica internacional e até mesmo aventado a existência de incoerências no argumento liberal da lei das vantagens comparativas, que embasava a ideia da divisão internacional do trabalho através da teoria redistributiva. De fato, esse autor, bem como Caio Prado Jr., antecipou algumas das teses da Cepal. Entretanto, é somente a partir do trabalho iniciado pelo economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986) que as hipóteses de outrora seriam confirmadas através de análises de longa duração e de evidências estatísticas detalhadas, opondo-se às conclusões do *status quo*.

Prebisch foi o mais destacado intelectual da Cepal, sendo considerado por muitos o maior economista latino-americano da história, além de ter influenciado toda uma geração de pensadores, incluindo o brasileiro Celso Furtado (BIELCHOWSKY, 2012, pp. 12-14). Muito respeitado, manteve-se no cargo de Secretário Executivo da Cepal entre 1950 e 1963, quando deixou o órgão para liderar, em 1964, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), ocupando a secretaria geral da instituição.

A teoria estruturalista sobre o subdesenvolvimento latino-americano é fundada a partir de seus três textos inaugurais na Cepal. Compõem essa trilogia: “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas” (1949), “Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico” (1950) e “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (1951). Em comum, nota-se o desejo de valer-se das virtudes acadêmicas para modificar a realidade. Prebisch anseia colocar o conhecimento a serviço da transformação política (GURRIERI, 2012, p. 16).

As pesquisas de Prebisch levaram à identificação dos principais empecilhos enfrentados pelos países latino-americanos. Em primeiro lugar, a especialização inadequada, marcada pela baixa diversidade produtiva, com a pauta de exportações quase sempre restrita a um, ou, quando muito, dois produtos principais¹⁶⁸. Segundo, porque esses produtos eram basicamente *commodities* que, quando inseridos numa série histórica, tornava-se evidente a deterioração dos termos de intercâmbio, isto é, a tendência de depreciação de seus respectivos

¹⁶⁸ Para um quadro geral das principais mercadorias exportadas pelos países latino-americanos, ver o Anexo 3.

valores no mercado mundial no longo prazo, ao passo que os produtos industrializados dos países centrais pendiam para uma posição de valorização.

Terceiro, pela oferta quase ilimitada de mão de obra com renda próxima à subsistência. Quarto, devido à estrutura institucional – Estado, agentes empresariais, configuração agrária etc. – inadequada e pouco inclinada ao investimento e ao desenvolvimento técnico. A Tabela 5 resume as principais formulações de Prebisch para compreender o subdesenvolvimento da América Latina:

Conquanto seja uma escola de pensamento bastante original, nota-se que a primeira fase de sua formação teórica é tributária do pensamento de John Maynard Keynes, Mihail Manoilescu e Friedrich List. Mediante uma abordagem histórica dos processos econômicos, os cepalinos argumentavam que em nenhuma parte os países emergiram para o clube dos desenvolvidos por meio do *laissez-faire* (FURTADO, 1974, p. 23). Sendo assim, defendiam a necessidade de uma revolução produtiva interna, de modo a romper as amarras do subdesenvolvimento que situavam aqueles países na periferia do sistema (PECEQUILO, 2010, p. 169).

Tabela 5 - Quadro-síntese da formulação estruturalista original

Características das economias latino-americanas	Implicações para a industrialização e o crescimento
Baixa diversidade produtiva	Necessidade de investimento simultâneo em diversos setores, processo muito exigente em termos de poupança, investimento e divisas estrangeiras
Especialização na agropecuária e em mineração	Limitada capacidade para gerar divisas externas por causa da baixa demanda mundial por exportações primárias e da deterioração dos termos de intercâmbio, com forte pressão por divisas por causa da elevada elasticidade-renda das importações exigidas pela industrialização
Heterogeneidade produtiva: setores com alta produtividade coexistem com abundante ocupação de mão de obra em níveis próximos à subsistência	Baixa produtividade média e reduzido excedente, considerado como proporção de renda
Institucionalidade inadequada e falta de capacidade empresarial	Baixa propensão a poupar e investir; insuficiente acumulação de capital e de progresso técnico (parte do excedente é desperdiçada com consumo supérfluo e investimentos improdutivos)

Fonte: BIELSCHOSKY, 2012, p. 11

A revolução produtiva deveria ter por base o seguinte tripé: (i) a industrialização por substituição de importações (ISI), recorrendo a práticas protecionistas para compensar os desníveis de produtividade entre a periferia e o centro; (ii) a concepção de um Estado com

capacidade de intervir, coordenar e criar as condições para conduzir os rumos econômicos do país e (iii) a formação de um mercado comum latino-americano, de modo a transformar os “vinte compartimentos estanques”¹⁶⁹ em um conjunto produtivo e comercial integrado, reduzindo as vulnerabilidades externas mediante a criação de um mercado regional dinâmico e protegido.

Conforme argumenta Renato Perim Colistete, esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas defendidas pelos autores cepalinos deu substância ao conceito conhecido como desenvolvimentismo, que materializaria a revolução produtiva ao promover a industrialização apoiada pelo Estado (COLISTETE, 2001, pp. 21-22). O desenvolvimentismo, entendido como a estrutura teórica organizada pela Cepal, converteu-se em instrumento basilar para a superação do subdesenvolvimento e, por sua vez, acabou sendo adotado por vários Estados latino-americanos, criando uma convergência de valores sociopolíticos.

Contudo, é importante salientar que a ideia da formação de um mercado comum só ganha destaque nos debates cepalinos a partir de 1956, momento em que os técnicos começaram a perceber que as décadas seguintes seriam bastante diferentes do período de rápido desenvolvimento dos anos 1945-1955¹⁷⁰. A estratégia de cooperação regional e crescimento econômico, estruturada em preferências de comércio aparece pela primeira vez naquele ano, nos marcos da criação do Comitê de Comércio da Cepal¹⁷¹.

Por sua vez, a Conferência Econômica Interamericana, realizada em Buenos Aires no ano seguinte, levantou calorosos debates sobre os significados em torno do modelo de cooperação a ser adotado. Marcado pela assinatura do Tratado de Roma (1957), o contexto internacional favorecia a abertura do diálogo sobre a temática integracionista. Motivados pela atmosfera internacional, pelo reconhecimento da deterioração da posição econômica da América Latina e pela ausência de uma política coerente em relação à região por parte dos países desenvolvidos, os participantes da Conferência aprovaram uma resolução enfatizando a conveniência da aplicação progressiva, multilateral e competitiva de um mercado comum latino-americano.

Recomendou-se que a Cepal, com a ajuda da OEA, desenvolvesse propostas para esse

¹⁶⁹ “Processamento da industrialização na América Latina em vinte compartimentos estanques”. Correio da Manhã, 30/11/1958. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=99592&url=http://memoria.bn.br/docreader#>. Acesso em: 11/12/2017.

¹⁷⁰ Ao longo desses dez anos, alguns países se industrializaram rapidamente e a região manteve um crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* de 2,7% ao ano (WIONCZEK, 1966, p. 97-98).

¹⁷¹ “[Sua] função inicial era analisar e ajudar a resolver problemas relacionados à política comercial, pagamentos, transporte marítimo e preferências dos países que já participavam ativamente do comércio intra-regional.” (WIONCZEK, 1966, p. 93).

acordo. Essa decisão deu origem, em 1958, ao primeiro encontro do Grupo de Trabalho da Cepal, cuja função era especificamente analisar as possibilidades de um hipotético mercado comum. As negociações começaram com a participação de representantes do Brasil, da Argentina, do Chile e do Uruguai, com outros Estados aderindo posteriormente. Especificamente no eixo Rio de Janeiro-Buenos Aires, os dois mandatários, Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi, eram particularmente muito afeitos às ideias do desenvolvimentismo cepalino.

Nesse contexto, a perspectiva cepalina centrada nas distinções dicotômicas Norte-Sul, centro-periferia, desenvolvido-subdesenvolvido e agrário-industrial operavam como estímulos para a formação de uma consciência identitária que recorria principalmente ao critério da posição relativa daqueles Estados no sistema internacional para justificar as propostas de integração econômica. Colaborava-se, desse modo, para a elaboração de uma agenda e perspectiva que ultrapassavam as questões nacionais para focar nas similaridades e na possibilidade de ganhos possíveis a partir de uma articulação mais estreita entre aqueles países.

Em apenas um ano, um plano com as recomendações básicas para a integração da América Latina estava pronto. Elas podem ser resumidas em doze pontos:

1. A adesão ao mercado regional deve ser aberta a todos os **países latino-americanos**.
2. A finalidade última do mercado regional deverá ser a inclusão de todos os artigos produzidos dentro da área; isto não significa, contudo, que o mercado regional se tornará eficaz imediatamente para todos esses artigos.
3. Os países menos adiantados deverão gozar de tratamento especial que lhes permita, através da industrialização progressiva e de um fortalecimento total de suas economias, usufruir, da melhor maneira, os lucros de um mercado regional.
4. Seria aconselhável estabelecer, posteriormente, uma tarifa aduaneira comum em relação ao resto do mundo.
5. A especialização das indústrias e de outras atividades, que é um dos objetivos dos acordos, deve resultar do jogo livre das forças econômicas.
6. Para maior eficiência, o mercado regional deve possuir um sistema especial de pagamentos multilaterais conducentes à maximização de reciprocidade de intercâmbio intrarregional.
7. Os países membros terão direito a impor restrições temporárias à importação.
8. Os países participantes deverão ter direito, também, de restringir a importação de

produtos agrícolas.

9. Devem-se estabelecer regras de concorrência para impedir que o comércio de um país-membro prejudique as atividades dos outros participantes do mercado regional.
10. O mercado regional deve ser equipado com um sistema eficiente de crédito e assistência técnica.
11. Um corpo consultivo, constituído de membros do governo, deve ser estabelecido, bem como um sistema de arbitragem.
12. Durante a formação do mercado regional seria altamente aconselhável especificar-se a cooperação ativa da livre empresa latino-americana. (WIONCZEK, 1966, pp. 94-95 – Ênfase minha)

O restante do ano foi marcado por intensas negociações diplomáticas. Havia alguma tensão entre os interesses nacionais de curto prazo dos países – especialmente Brasil, Argentina, Chile e Uruguai – e as metas de longo alcance do Grupo de Trabalho. Assinado nove meses depois, o Tratado de Montevideu seria uma espécie de síntese entre estas duas forças, incorporando de forma modesta alguns daqueles princípios gerais.

Antes de analisar a Alalc, é interessante observar dois fenômenos importantes. O primeiro é o predomínio, até a administração do democrata John Fitzgerald Kennedy (1961-1963), de uma posição norte-americana contrária ao processo de integração latino-americano. Segundo Miguel Wionczek:

É verdade que, em várias reuniões interamericanas realizadas entre 1958 e 1960, os Estados Unidos aderiram aos países latino-americanos aprovando uma série de resoluções que expressavam apoio, em termos gerais, à ideia de cooperação comercial regional. Mas essas resoluções e declarações falavam sempre da vantagem de estabelecer um mercado comum regional e não um mercado comum especificamente latino-americano, nos termos da Cepal. (WIONCZEK, 1966, pp. 111-112).

Em outras palavras, ao defender a integração hemisférica, Washington mantinha viva parte da agenda levantada na I Conferência Pan-Americana. As considerações sobre a integração da América Latina, por sua vez, eram encaradas com um misto de desaprovação ideológica e descrédito profundo. Será apenas na Conferência de Punta del Este (1962) que um alto funcionário norte-americano tornará público o apoio do país à integração latino-americana. Na ocasião, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Douglas Dillon, afirmou

o seguinte:

A ratificação do Tratado de Montevideu permitindo o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio constitui outra etapa importante para a formação de um mercado comum latino-americano. Esperemos que os membros sejam capazes de aumentar rapidamente a lista de produtos sujeito ao livre intercâmbio, a fim de que possam obter todas as vantagens da integração (DILLON *apud* WIONCZEK, 1966, p. 122).

A partir dos pressupostos fundamentados nas reflexões sobre a formação econômica dos países da América Latina e da necessidade de criar vínculos de cooperação econômica, a Cepal contribuiu decisivamente para a consolidação da identidade supranacional latino-americana.

O Capítulo anterior explicou que esta última estava, até então, alicerçada principalmente em dois fatores causais: a alteridade em relação aos Estados Unidos e o reconhecimento de um legado histórico-cultural comum. Ademais, a ideia de América Latina pairava no ambiente intelectual da região, constituindo uma identidade de natureza cultural e societal, que fomentava trocas e diálogos entre diversos autores inquietos com a realidade regional. Contudo, essa identidade ainda não agia com uma lógica de supranacionalidade, uma vez que não influenciava diretamente as decisões dos Estados.

A constatação da condição periférica, entendida a partir da posição funcional dos Estados na economia internacional, da estrutura econômica deficiente em comparação ao centro e da vulnerabilidade externa, adiciona um novo atributo causal ao discurso latino-americano. A posição no sistema internacional daquele grupo figura, a partir de então, como uma variável importante.

Desse modo, a identidade latino-americana, que outrora estava sustentada basicamente em elementos de ordem cultural e restringia-se a um nível de abrangência limitado ao cultural e ao social, passava agora a incluir argumentos derivados de conclusões mais tangíveis. Estes estavam formulados no nível de análise sistêmico e situavam aqueles Estados como de um mesmo grupo. Todavia, por mais que essa identidade fosse ressignificada para incorporar elementos econômicos, a própria Cepal não abdicou de utilizar como referência para suas propostas uma definição de grupo de Estados que, em última instância, tinha uma origem classificatória tributária da esfera histórico-cultural.

Conforme foi dito na Introdução desta tese, da mesma forma que houve um giro teórico na doutrina socialista a partir das contribuições do pensamento econômico de Karl Marx, pode-se dizer, com alguma licença poética, que Raúl Prebisch inaugura o “latino-americanismo científico”. Agora, as propostas de união envolvendo essa comunidade

imaginada passariam a lançar mão de evidências empíricas que o legitimassem, abandonando o enfoque ensaístico dos intelectuais anteriores.

Segundo Gustavo Lagos (1967, p. 20), “O trabalho da Cepal representa, neste sentido, a primeira expressão significativa de uma consciência de grupo latino-americano”. Eis o pioneirismo da Cepal: estabelecer um ponto de ruptura na visão dos Estados sobre essa comunidade latino-americana, que deixa de estar centrada em componentes quase que completamente culturais para ganhar contornos de uma identidade supranacional¹⁷².

4.2 A Associação Latino-Americana de Livre Comércio

Dada sua preocupação com a problemática do desenvolvimento, era esperado que, no que tange à questão identitária, as contribuições da Cepal transbordassem do campo meramente retórico para alcançar resultados práticos interessantes. Desse modo, destaca-se o Tratado de Montevideu (1960), que dá vida à primeira iniciativa de integração regional na América Latina: a Alalc. Acompanhada do MCCA, esta organização significou a criação de um novo centro de atividade que tornou possível a tomada de consciência de grupo por parte dos Estados latino-americanos (LAGOS, 1967, p. 21).

Os países signatários eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. Ao longo daquela década, houve a adesão da Colômbia (1961), do Equador (1961), da Venezuela (1966) e da Bolívia (1967), totalizando onze dos vinte Estados latino-americanos. É interessante observar que o Brasil é incluído no grupo depois de inúmeras propostas pretéritas de cooperação e de integração circunscritas à América Hispânica, como, por exemplo, aquela apresentada em 1943 pelo chanceler colombiano Turbay de reeditar a Grã-Colômbia a partir de acordos de união regional. Outro caso consiste na hipótese apresentada em 1947 de constituição de um bloco de nações do Cone Sul – Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Bolívia – sob a liderança de Buenos Aires, assunto que ganhou força a partir da publicação do livro do diplomata argentino Lucio Moreno Quintana, no qual advogava a reconstituição do antigo Vice-Reino do Rio da Prata (CERVO, 2001, pp. 82-95).

O Brasil sempre se posicionou de forma reticente a respeito das narrativas integracionistas pautadas nas raízes hispano-americanas. Primeiro, porque um regionalismo desse teor desagregaria o sistema pan-americano, considerado pelas elites políticas nacionais um mecanismo importante para a dinâmica continental. Conforme explica Amado Luiz

¹⁷² Isso não quer dizer que todos os projetos futuros buscaram inspiração nas ideias cepalinas. A ideia é enfatizar o quanto a Cepal foi importante para dividir a história dessa identidade comum.

Cervo, a política externa brasileira foi fundamental para a realização dos objetivos hemisféricos de Washington, tanto durante como após a Segunda Guerra Mundial (CERVO, 2001, p. 81). Sendo assim, até mesmo o presidente Getúlio Vargas poderia ser incluído dentro dessa visão que Letícia Pinheiro denominou de “americanismo pragmático” (PINHEIRO, 2004).

Fiel às tradições do pan-americanismo, o Brasil está sempre disposto a colaborar na solução dos problemas de interesse coletivo (...). Na segurança dos princípios jurídicos do pan-americanismo encontramos o clima de paz e de concórdia que nos permite trabalhar e produzir sem ameaças ou temores (VARGAS, 1953, pp. 8-9).

Em segundo lugar, era evidente que um bloco de países poderia modificar a balança de poder regional, comprometendo o prestígio e influência do Brasil na América do Sul. Conforme expressado no ofício de João Carlos Moniz ao então chanceler Oswaldo Aranha, seria necessário modificar a imagem do Brasil ante a vizinhança para criar “um sentimento de admiração e de respeito pela nossa força, o que acabaria por despertar-lhes a consciência da nossa pacífica supremacia e amistosa liderança” (MONIZ *apud* CERVO, 2001, p. 83).

Embora nem todos os países latino-americanos estivessem atrelados ao Tratado de Montevideu, a Alalc, ao propor a ousada meta de integrar a América Latina, provocou um impacto simbólico muito importante, colocando em cena um modelo de identidade supranacional. Contudo, seus mecanismos de funcionamento eram considerados demasiadamente rígidos, haja vista que qualquer concessão comercial acordada entre dois países-membros deveria ser aplicada automaticamente aos demais afiliados, seguindo a lógica da Cláusula da Nação Mais Favorecida. O objetivo da Alalc consistia na realização de rodadas anuais para eliminar as tarifas alfandegárias e todas as outras restrições que incidiam sobre as importações intrazona, de modo a compor uma área de livre comércio dentro do prazo de vinte anos¹⁷³ (FFRENCH-DAVIS et al., 2004, p. 186). Indiretamente, buscava-se inverter a tendência de queda do fluxo comercial entre as partes contratantes¹⁷⁴.

A liberalização comercial seria alcançada mediante negociações que estabelecessem, de um lado, uma lista comum de produtos que os Estados-membros concordariam em suprimir, dentro do prazo estabelecido, todos os impostos, despesas e outras restrições; e, de outro, através da apresentação de listas nacionais, especificando as concessões anuais que cada país outorgaria aos demais (WIONCZEK, 1966, p. 86).

¹⁷³ O prazo original era de doze anos, mas foi expandido através do Protocolo de Caracas (1969).

¹⁷⁴ Nos anos 1953-1955, o volume total de comércio entre países da região era de 11%. Em 1961, este índice havia caído para 6% (FFRENCH-DAVIS et al., 2004, p.186).

O Tratado de Montevidéu previa dispositivos de segurança – restrições não discriminatórias – em duas situações específicas: (i) quando as importações dentro da área “ocasionarem sérias repercussões nas atividades produtivas específicas de importância vital para a economia nacional”; e (ii) “no caso de uma situação seriamente desfavorável na balança de pagamentos”. Contudo, nenhuma cláusula de escape sobre a importação de bens já liberados poderia vigorar por mais de um ano. (WIONCZEK, 1966, p. 87).

Segundo as teses dos economistas vinculados à Cepal, a ISI e a atuação estatal seriam responsáveis por articular estratégias que resultassem na composição de uma estrutura industrial sólida, o que forneceria os insumos para superar a condição periférica. À Alalc caberia o papel complementar de conceber um mercado regional apto a absorver a produção industrial latino-americana.

Ainda que a Alalc tenha seguido algumas ideias expressas pelo antigo Grupo de Trabalho da Cepal sobre o mercado comum latino-americano¹⁷⁵ e proposto “a coordenação cada vez mais próxima das políticas de industrialização correspondentes”, recomendando a negociação de “acordos mútuos para a complementação dos setores industriais”, verifica-se que o cerne do texto era formar uma área de livre comércio. Os objetivos mais amplos, definidos no Preâmbulo e no Capítulo III, que previam “a expansão do comércio e a complementação econômica” estavam muito deslocados das cláusulas centrais e da primeira frase do preâmbulo do texto: “Os governos representados na Conferência Intergovernamental para o Estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre Países da América Latina (...)”¹⁷⁶.

Nota-se que, mesmo contando com a assessoria técnica da Cepal, a Alalc se esquivava das recomendações mais profundas de integração. Ao se limitar ao eixo comercial como veículo de integração e cooperação regional, o Tratado imerge numa lógica que contrariava a criação de um regionalismo fechado capaz de alavancar o desenvolvimento (CAMARGO, 2010, p. 347). Os contemporâneos possuíam uma visão um pouco mais otimista, Miguel Wionczek¹⁷⁷, por exemplo, afirmava que a Alalc estaria situada em um ponto intermediário entre a proposta cepalina de um mercado comum e a integração mais rudimentar prevista pela

¹⁷⁵ Como o estabelecimento de exceções no tocante à agricultura – dada a sua importância estratégica para o abastecimento doméstico e a elevação do padrão de vida da população rural – e a adoção de um regime comercial especial para Estados-membros considerados menos desenvolvidos, bem como arranjos coletivos para assistência técnica e financeira a ser proporcionada pelos países parceiros.

¹⁷⁶ TRATADO DE MONTEVIDÉU (1960).

¹⁷⁷ Miguel Wionczek participou da elaboração do Tratado de Montevidéu, do Acordo de Cartagena (1969) e do Tratado do Mercado Comum do Caribe (1970). É o organizador do livro “A Integração Econômica da América Latina”, publicado em 1966, época em que a Alalc dava seus primeiros passos.

conformação de uma zona de livre comércio (WIONCZEK, 1966, p. 90); Gustavo Lagos, por sua vez, acreditava que se a Declaração de Presidentes fosse cumprida, em 1985 o Mercado Comum Latino-Americano seria realidade (LAGOS, 1967, p. 32).

Em linhas gerais, a Alalc resultou em um malogrado arranjo de cooperação econômica entre países cujos vínculos revelavam-se débeis tanto no que tange às soluções de infraestrutura física como aos canais diplomáticos direcionados para a aplicação de medidas de desgravação tarifária (SARAIVA, 2007, pp. 122-123).

Apesar de suas realizações terem ficado aquém das metas fixadas, a Alalc conseguiu estabelecer instrumentos financeiros inovadores, denominados Acordos Complementares. Igualmente, o bloco colaborou para alguma expansão do fluxo comercial intrabloco, que passou de 10%, em 1962, para 20%, em 1979. Em paralelo aos tímidos avanços no plano econômico, a importância da Alalc está na sua contribuição para a consolidação da identidade latino-americana no âmbito supranacional. De fato, ela foi a primeira organização regional de expressão a não incorporar os Estados Unidos como parceiro, fato que redundou nas contundentes objeções de Washington, que já naquela época apresentava maior interesse em formar um arranjo hemisférico de livre-comércio (FFRENCH-DAVIS et al., 2004, p. 186).

4.2.1 O Declínio da Alalc

Embora concordassem que a realização dos objetivos de aprofundar o processo de substituição de importações e o incremento comercial dependeria do acesso a mercados mais amplos, os Estados tinham muita dificuldade em abdicar de práticas protecionistas. Esse era um problema que se somava às deficiências internas de cada país.

Um exemplo de tensão protecionista deu-se quando a Argentina, ao buscar proteger sua crescente indústria de aço em San Nicolás, elevou as tarifas contra as importações do Chile. Este último, por sua vez, revidou elevando os impostos sobre a carne e a manteiga argentinas (DELL, 1966, p. 126).

O economista britânico Sidney Dell¹⁷⁸ compara o processo de integração latino-americana com a Comunidade Econômica Europeia, de modo a identificar os problemas presentes na primeira. Segundo o autor, o Tratado de Roma foi assinado em condições muito mais favoráveis, uma vez que os países signatários vivenciavam uma taxa de crescimento da produção industrial de 8 a 10% ao ano, com aumento ainda mais expressivo do volume de

¹⁷⁸ Sidney Dell ingressou na ONU em 1947. Foi diretor da Unctad e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

comércio intrazona. No caso do Tratado de Montevidéu, a integração é uma tentativa de reverter uma situação insatisfatória do ponto de vista da produção e do comércio. “Na América Latina, o fato de que o Tratado de Montevidéu não produziu, de imediato, mudança radical no panorama econômico da região conduziu ao desapontamento e descrédito de muitos” (DELL, 1966, p. 127).

Uma segunda razão que explica os fracos resultados da Alalc pode ser encontrada na enorme diferença dos níveis de regionalização entre a América Latina e a Europa. O programa de liberalização comercial entre os membros da comunidade europeia buscava resgatar uma realidade de comércio livre que de fato existia antes da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial. Uma vez findo o conflito, bastava voltar, por assim dizer, à “normalidade”, haja vista que toda a logística envolvendo os canais de comércio, comunicação e transportes poderia ser recuperada com relativa facilidade. Na América Latina a situação era completamente diferente, pois se tratava de criar algo que simplesmente nunca existiu em larga escala. O problema consistia justamente em precisar estabelecer fontes de abastecimento, saídas de mercados, canais de comércio, redes de transporte e comunicações completamente novos (DELL, 1966, pp. 127-128). A fragilidade infraestrutural não poderia ser mudada com a assinatura de um tratado.

Além dessas dificuldades estruturais e econômicas, que por si só consistiam em empecilhos ao projeto de integração, a instabilidade política na região ratificou sua ubiquidade nos anos subsequentes à assinatura do Tratado de Montevidéu. Apesar de a iniciativa de constituir um foro político organizado no Parlamento Latino-Americano ter logrado êxito em 1964 (LAGOS, 1967, p. 18), as décadas de 1960 e de 1970 seriam marcadas pela disseminação de regimes ditatoriais de direita pelo subcontinente sul-americano. Nesse contexto, as propostas de cooperação e desenvolvimento na América Latina são deslocadas para um campo secundário, perdendo espaço para o *ethos* nacionalista e militarista que, pelo menos num estágio inicial, revigorou concepções geopolíticas pautadas na desconfiança recíproca.

Ademais, o alinhamento imediato com Washington – tal como no caso brasileiro, com o americanismo ideológico do marechal Humberto de Alencar Castelo Branco –, tornava a cooperação entre os Estados da região muito mais pautada no espelhamento dos pressupostos ideológicos anticomunistas – sendo icônica a Operação Condor, nos anos 1970 – do que na edificação de projetos coletivos lastreados numa identidade comum.

O caso argentino é igualmente emblemático. Juan Domingo Perón defendia

abertamente a unidade latino-americana. Perón admirava a ideia do Barão do Rio Branco de estabelecer o chamado ABC¹⁷⁹, um “pacto político regional destinado a ter projeções históricas” (PERÓN, 1951/2006, p. 46). Se o século XIX foi marcado pela emergência das nacionalidades, o século XX deveria, na visão de Perón, ser o período das “confederações continentais”, de modo a extinguir os conflitos interestatais dentro de determinadas áreas e alcançar o destino de grandeza dos povos da América austral.

No caso da América Latina, o “fatalismo histórico e geográfico” seria um fator positivo que trabalharia a favor da união, sendo o núcleo básico de aglutinação o eixo composto pela Argentina, pelo Brasil e pelo Chile. Os três países eram vistos como os possíveis Estados-vetores de uma futura Confederação Sul-Americana, que

Assim poderiam tentar desde aqui a unidade latino-americana com uma base operativa polifásica com inicial impulso imparável. Dessa base, poderia construir até ao Norte a Confederação Sul-Americana, **unificando nessa união todos os povos de raiz latina**. (...) Unidos seremos inconquistáveis; separados, indefesos. (...) Cada homem e cada povo têm a hora do seu destino. Esta é a dos povos de linhagem¹⁸⁰ latina. (PERÓN, 1951/2006, p. 47 – Ênfase minha).

Em 1953, durante uma conferência na Escuela Nacional de Guerra, Perón apresentou a sua nova política externa. O presidente argentino voltaria a apoiar com determinação a união entre Buenos Aires, Rio de Janeiro e Santiago, alegando que a tendência ao agrupamento era uma característica natural das organizações humanas e, no caso dos países da região, uma necessidade básica para assegurar a sobrevivência e soberania nacional. O temor de uma possível subjugação vinda do exterior era considerado o elemento propulsor para a formação de uma frente unificada que garantisse uma defesa comum e o fortalecimento econômico a partir da sinergia entre os três países. Segundo o presidente argentino,

É essa circunstância que tem induzido nosso governo a encarar de frente a possibilidade de uma união real e efetiva de nossos países, para encarar uma vida em comum e para planejar, também, uma defesa comum. (...)
Senhores: é indubitável que, desde o primeiro momento, nós pensamos nisso; analisamos as circunstâncias e observamos que, desde 1810 até nossos dias, nunca faltaram motivos para agrupar essa zona do continente em uma união de variados tipos. (...)
Penso que o ano 2000 nos surpreenderá com a união ou com a dominação. (...) A República Argentina sozinha não tem unidade econômica; o Brasil sozinho tampouco; o Chile também não a tem; porém esses três países unidos conformam talvez, no momento atual, a unidade econômica mais extraordinária do mundo inteiro, especialmente para o futuro (PERÓN, 1953/2006, pp. 80-81).

Contudo, Juan Domingo Perón enfrentou dificuldades para colocar a proposta de união

¹⁷⁹ Acrônimo para Argentina, Brasil e Chile.

¹⁸⁰ No original está “*estirpe latina*”.

em prática. Ainda que os presidentes Getúlio Vargas e Carlos Ibáñez del Campo demonstrassem algum comprometimento com a proposta de união – o que era maior no caso do mandatário chileno –, o governo brasileiro enfrentava graves problemas políticos domésticos, dentre os quais a oposição do chanceler João Neves da Fontoura ao projeto, o que levou o Brasil a suspender as conversas com os dois países vizinhos¹⁸¹.

Após 1955, com a vitória da autodenominada “Revolução Libertadora”, responsável pela derrubada de Perón, o governo interino de José Domingo Molina Gómez marcou um ponto de inflexão em relação às ideias de cooperação e de integração dos países latino-americanos.

Ciosos no que tange à manutenção da soberania nacional e descrentes quanto à possibilidade de obtenção de ganhos em eventuais alianças com as demais nações do entorno geográfico, as ditaduras militares, em geral, revelaram-se intransigentes tanto ao aprofundamento do regionalismo elementar da Alalc quanto à doutrina econômica propagada pela Cepal. Praticamente todos os governos militares abraçaram a ortodoxia macroeconômica, combinando repressão política com reformas econômicas de tendência liberal.

Quanto a isto, a única exceção importante foi o Brasil, cuja modernização conservadora cumpriu dois objetivos basilares: aderir a um capitalismo industrial moderno e conter os movimentos sociais. Em comparação com seus congêneres sul-americanos, que passaram por um processo de desindustrialização ao longo dos governos ditatoriais, o Brasil era o único país dotado de um parque industrial completo e diversificado (VIZENTINI, 2008, p. 72). De acordo com Matias Spektor, “A estratégia brasileira de desenvolvimento outorgava ao Estado a principal responsabilidade pela elevação do produto interno bruto mediante a substituição de importações e o domínio de processos industriais cada vez mais sofisticados.” (SPEKTOR, 2004, pp. 198-199).

A afirmação do parágrafo anterior pode ser corroborada por meio de dados levantados por Fernando Roberto de Freitas Almeida: desde Dom Pedro I até o Golpe de 1964, foram criadas 109 estatais, ao passo que, em apenas 21 anos de regime militar, criaram-se 274 estatais – sendo 99 durante a gestão do general Emílio Garrastazu Médici (ALMEIDA, 2011, p. 219). Em termos qualitativos, as estatais também aumentaram a sua participação no investimento total do país, passando de 3%, em 1963, para 22%, em 1979 (SPEKTOR, 2004, pp. 198-199).

Cabe assinalar que, na contramão daquela conjuntura adversa, o presidente chileno

¹⁸¹ Para maiores detalhes sobre a dinâmica das negociações entre os três líderes, cf. PERÓN, 1953/2006.

Eduardo Frei Montalva (1964-1970) manifestou-se incansavelmente a favor da Alalc, propondo a implementação de organismos supranacionais capazes de impulsionar uma nova trajetória rumo a um mercado comum e, de outro lado, fornecer ao bloco uma faceta política via aprofundamento da institucionalização – à semelhança do que ocorria na Europa. Ademais, Montalva ansiava pela superação do caráter exclusivamente comercial e intergovernamental do Tratado de Montevideu, advogando pela incorporação da sociedade civil no processo integracionista. Segundo o presidente chileno, havia dois eixos de integração necessários aos países da América Latina: o vertical e o horizontal. O primeiro fazia menção aos aspectos da coesão social interna, submetendo as massas e as elites a um mesmo projeto de nação, intermediado por uma espécie de conciliação de classes muito parecida com a social-democracia europeia. O segundo refere-se à integração regional propriamente dita, objetivando promover o desenvolvimento socioeconômico e tornar os países latino-americanos mais competitivos no tabuleiro externo (LIMA, 1968, pp. 9-11).

Em carta datada de 1965 endereçada a Raúl Prebisch, a Felipe Herrera, a José Antonio Mayobre e a Carlos Sanz de Santamaria, Frei Montalva clamava por soluções para avançar no processo de integração da América Latina. Seu projeto de Reforma Constitucional, que autorizava a criação de órgãos supranacionais na região, é uma evidência de que seu desígnio ultrapassava meras afirmações retóricas, revelando vontade política para possibilitar a formação de uma comunidade latino-americana, ainda que isso tivesse de ocorrer em detrimento de parte da soberania nacional chilena (MONTALVA, 1968, p. 51). No entanto, a conjuntura regional era desfavorável o suficiente para isolar Montalva, que ainda por cima viria a perder as eleições para o socialista Salvador Allende, cujo programa priorizava a solução de problemas domésticos¹⁸².

Por conta do conjunto de problemas e empecilhos mencionados, buscou-se a reestruturação da Alalc através de um novo tratado, assinado em 1980, novamente em Montevideu. Doravante, o regionalismo pautar-se-ia em esquemas sub-regionais no âmbito da Aladi, organização mais flexível que sua antecessora direta. Por outro lado, foi estabelecida a ousada meta de formar um mercado comum latino-americano, ficando assim mais próxima daquilo que a Cepal propunha originalmente, uma vez que visava (i) a favorecer o comércio intrarregional, (ii) a incrementar o incipiente mercado latino-americano e (iii) a erigir uma economia de escala. Obviamente, todas as metas estavam balizadas pela perspectiva de uma América Latina integrada.

¹⁸² É importante ressaltar que Frei Montalva colaborou com o golpe de Estado de 11 de setembro de 1973, que resultou no bombardeio do Palácio de La Moneda e na morte de Salvador Allende.

É importante destacar que algumas iniciativas de integração econômica no âmbito regional – incluindo aí o Mercosul – estão subsumidas na Aladi, através dos Acordos de Complementação Econômica (ACE)¹⁸³. Verifica-se, desse modo, que o desenvolvimento de uma identidade comum latino-americana apresenta pontos de confluência com resultados práticos na forma de regionalismos. Em ambos os processos – formação identitária e integração regional – é possível notar a importância pretérita da influência das ideias da Cepal.

Enquanto a identidade latino-americana se solidificava, a pan-americana apresentava-se cada vez mais debilitada, sendo sintomática a tentativa malograda de implementar, em 1948, uma organização intergovernamental nos moldes de uma União Americana (SARAIVA, 2007, p. 118). A assinatura do Tratado de Montevideu é, nesse caso, bastante simbólica, ao propor a integração econômica numa área que não incluía os Estados Unidos.

Simultaneamente, ganhavam visibilidade, nos círculos mais conservadores, os estudos de viés geopolítico que revelavam os interesses de Washington em assegurar a supremacia hemisférica, evitando a emergência de concorrentes, tal como sugeria Nicholas Spykman (SPYKMAN, 1942/2007). A hegemonia continental permitia que a América Latina permanecesse, durante os anos 1950 e 1960, como “a mais baixa – com exceção da África – prioridade, do ponto de vista do que os Estados Unidos então consideravam ser os seus interesses políticos e econômicos vitais.” (WIONCZEK, 1969, p. 13).

A ascensão do antiamericanismo das décadas de 1950 e 1960 também foi um fator conjuntural responsável por reforçar uma concepção identitária latino-americana, ao colocar em evidência, perante setores expressivos das elites políticas e da sociedade civil, a antinomia de interesses entre os Estados Unidos e os países ao Sul do Rio Grande – fortalecendo, desse modo, a alteridade. Ricardo Mendes elenca quatro fatores que contribuíram para as animosidades do período, a saber: (i) a intervenção norte-americana na Guatemala em 1954; (ii) a ausência de um Plano Marshall para a América Latina¹⁸⁴; (iii) a divulgação da Carta-Testamento de Getúlio Vargas¹⁸⁵; (iv) a deposição de Juan Domingo Perón¹⁸⁶ (MENDES, 2011, p. 4).

O antiamericanismo ganhou corpo com as reações à visita do então vice-presidente

¹⁸³ No caso do Mercosul, a espinha dorsal é o Acordo de Complementação Econômica nº18, que prevê a Tarifa Externa Comum e a eliminação de barreiras tarifárias intrazona.

¹⁸⁴ Segundo Ricardo Mendes, isto “teria provocado a ira, inclusive, de setores das direitas no subcontinente” (MENDES, 2005, p. 4).

¹⁸⁵ Dentre as manifestações populares ocorridas em 24 de agosto de 1954, estão as investidas contra a embaixada norte-americana e o prédio da Standard Oil.

¹⁸⁶ Considerada por uma fração significativa da sociedade argentina como uma ação direta dos Estados Unidos.

Richard Nixon aos países sul-americanos, em 1958. Na Argentina, no Uruguai, na Bolívia e no Paraguai, as manifestações tiveram um caráter essencialmente pacífico. No Peru, Nixon foi vaiado e injuriado por estudantes universitários. Todavia, foi na Venezuela que a rejeição da população ganhou contornos quase dramáticos, resultando em ameaças à integridade física de Nixon e na descomedida resposta norte-americana de mobilizar fuzileiros e paraquedistas para o Caribe, com o objetivo de, em caso de emergência, resgatar o vice-presidente. Segundo Gerson Moura, essa decisão desastrada provocou indignação generalizada em toda a América Latina, dado que “Ficou a impressão de que por trás dos abraços e das declarações de igualdade e fraternidade americanas, jazia a imutável tendência americana de apelar para a força” (MOURA, 1990, p. 47).

Mesmo no Brasil, país que sempre manteve uma postura muito menos hostil em relação aos Estados Unidos quando comparado com seus vizinhos, o final da Segunda Guerra dá início a um período endêmico de frustrações recíprocas nas relações entre os dois países, muito embora existisse um cálculo velado de conflito-limite, que, segundo Mônica Hirst, inviabilizava a exacerbação de suas diferenças (HIRST, 2009, p. 12).

Contudo, não se pode creditar a falência da Alalc às teorias conspiratórias que resumem às “forças externas” as causas diretas de seu fracasso. Os resultados incipientes da Alalc são consequência da baixa regionalização e dos problemas estruturais da região, além da falta de vontade política e do predomínio de interesses nacionais sobre propostas coletivas. Conforme argumenta Wionczek em texto de 1966, as elites dirigentes dos países da América Latina caminhavam no sentido oposto de suas homólogas europeias.

Talvez paradoxal, mas não menos verdadeiro, seja o fato de ter a ideia de integração concebida pela elite intelectual de economistas e técnicos da região, conseguido defensores mais ardorosos entre os elementos mais dinâmicos dos setores privados das diferentes repúblicas do que entre os políticos. A inabilidade dos políticos, com poucas exceções louváveis, de compreender os grandes problemas da América Latina e de considerar suas soluções contrasta com o papel positivo desempenhado pelos políticos europeus durante o processo de planejamento e construção da Comunidade Econômica Europeia. Contrasta também com a crescente aceitação pelos centros industriais mundiais da necessidade da integração econômica latino-americana. Se o programa de integração não conseguir, logo, êxito e liberalidade mas, em vez disso, degenerar em uma zona de comércio preferencial de objetivos limitados, não se poderá culpar a existência de circunstâncias desfavoráveis ou a ação de forças externas. (WIONCZEK, 1966, pp. 123-124).

4.3 América Latina: Comunidade de Destino

A partir dos estudos da Cepal, a superação do subdesenvolvimento se tornará o destino

comum dos países latino-americanos. Desde então, houve uma proliferação de obras que buscavam entender tanto a situação peculiar da região como as possibilidades de ascender no cenário internacional e promover o bem-estar social.

Tornou-se corrente interpretar o lugar da América Latina desde uma perspectiva pautada na clivagem Norte-Sul. Apesar da existência de diferentes “teorias da dependência”, cada qual acomodada numa perspectiva teórica distinta, todas elas são, em alguma medida, tributárias do pensamento cepalino. Desde o “Manifesto Latino-Americano” de Raúl Prebisch¹⁸⁷, a multiplicação de obras que tratassem da realidade latino-americana é algo surpreendente, sobretudo quando se atenta para o fato de que uma parte relevante desses autores pode ser considerada como pertencente à elite intelectual ou política.

Para ter uma ideia da dimensão desse fenômeno, segue uma lista dirigida apenas para indicar os nomes daqueles que optaram por estampar no título de algum livro as palavras “América Latina” ou “latino-americano”: Alain Rouquié, Andre Gunder Frank, Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Eduardo Frei Montalva, Eduardo Galeano, Enzo Faletto, Ernesto Guevara, Fernando Henrique Cardoso, Fidel Castro, Florestan Fernandes, Hélio Jaguaribe, Jacques Lambert, José Serra, Leonardo Boff, Maria da Conceição Tavares, Moniz Bandeira, Octavio Ianni, Paul Sweezy, Paulo Freire, Pierre Chaunu, Robert Kennedy, Ruy Mauro Marini, Samuel Pinheiro Guimarães, Theothonio dos Santos, Wilson Cano, dentre outros.

Em pouco mais de meia década, a América Latina se tornou um conceito de uso corrente e, progressivamente, converteu-se em referência identitária relevante nas relações interamericanas, estando presente em várias dimensões da vida social, de movimentos artísticos até programas de partidos políticos.

É evidente que existem diferenças entre cada um dos autores mencionados. Todavia, quando se excluem aqueles de origem exógena, nota-se que a grande maioria tende a flertar com narrativas nacionalistas ou ideologias situadas à esquerda no espectro político. Igualmente, boa parte das análises está inclinada a reproduzir a dicotomia centro-periferia e a interpretar o subdesenvolvimento como resultado das assimetrias econômico-estruturais entre o Sul e o Norte. Neste sentido, mesmo quando a Cepal não é citada diretamente ou quando sua influência é omitida, nota-se a presença de alguns de seus pressupostos fundamentais.

Com efeito, a apresentação de diferentes soluções voltadas para o equacionamento do problema perene do subdesenvolvimento é algo recorrente nessa literatura. Uma vez que importantes pensadores autóctones aderiram à interpretação do sistema internacional segundo

¹⁸⁷ Era assim que Albert Hirschman chamava o texto “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”.

uma lógica de centro-periferia, torna-se interessante apontar, de forma simplificada, três desdobramentos da Teoria da Dependência que confluem em um aspecto comum: superar o problema do subdesenvolvimento latino-americano.

Há a abordagem clássica da Cepal que, conforme foi visto neste Capítulo, era representada por Prebisch e Furtado, buscando a superação da dependência dentro dos marcos do capitalismo. Por sua vez, a tese do desenvolvimento dependente, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, afirmava ser possível desenvolver-se mantendo uma relação de dependência com o centro do sistema capitalista (CARDOSO; FALETTTO, 1967/1981). Por fim, há a teoria marxista da dependência (TMD), de André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, que pregava a ruptura com o capitalismo como condição *sine qua non* para libertar-se da condição periférica. Apesar dos diferentes matizes teóricos, as três correntes fazem referências à América Latina, a essa altura já convertida em um referencial identitário importante.

Desde o surgimento da Cepal, o conceito de América Latina foi recebido de bom grado não só pelos governos progressistas da região, mas igualmente por setores da *intelligentsia* e atores políticos simpáticos às alternativas de esquerda ou de centro. É interessante assinalar que as direitas conservadoras ou liberais tendem a diminuir a importância da cooperação ou da integração latino-americana, preferindo, normalmente, manter relações especiais com os Estados Unidos. Na visão das direitas, a operacionalidade do conceito deveria, quando muito, restringindo-se ao âmbito cultural.

Essa relação dual com a ideia de América Latina remonta ao embate de concepções econômicas de fins da década de 1940, quando os modelos liberal e autonomista de desenvolvimento dividiam as sociedades e as elites políticas latino-americanas. Estabeleceu-se uma divisão binária, com modos distintos de fazer política, de organizar a economia e de pensar as relações internacionais (CERVO, 2001, p. 101).

A América Latina apresenta algumas vantagens quando confrontada com a identidade europeia. Os conflitos interestatais ocorridos no âmbito latino-americano são, quantitativamente e qualitativamente, de proporções bastante reduzidas. Ainda que a região não esteja imune à mácula da guerra, ela pode ser considerada uma zona onde predomina a paz.

A Guerra do Paraguai (1864-1870) foi o maior confronto da América do Sul, tanto em termos de países envolvidos – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – como no número total de mortos, que varia em torno de 400 mil. Na Guerra do Pacífico (1879-1883), travada entre

Chile, de um lado, e Peru e Bolívia, do outro, sucumbiram cerca de 15 mil pessoas. A Guerra do Chacho (1932-1935), entre o Paraguai e a Bolívia, deixou o saldo de 90 mil mortos. Ora, morreram mais franceses na campanha da Rússia, ocorrida entre os meses de junho e dezembro de 1812, do que em todos os conflitos interestatais entre países latino-americanos somados.

Se do lado latino-americano é relativamente fácil listar todas as guerras ocorridas após as independências nacionais – o que certamente exigiria algumas poucas linhas de uma folha de caderno –, do lado europeu a situação é bastante diferente. Catalogar todos os conflitos interestatais demandaria algum tempo, ainda que o balizamento cronológico começasse no século XIX – de modo a manter alguma coerência com o período pós-independência dos países latino-americanos. É exatamente nesse sentido que Gérard Bossuat afirma que “Os lugares de memória e de harmonia dos europeus são menos numerosos que aqueles de discórdia europeia” (BOSSUAT, 2012, p. 669).

Outra característica positiva da identidade latino-americana em relação à europeia encontra-se no âmbito do legado histórico-cultural comum. Gérard Bossuat fala da dificuldade que a União Europeia possui para construir lugares de memória ou reconhecer heróis comuns. Ao questionar quem poderia ser o herói da Europa, o autor utiliza o exemplo de três figuras históricas de relevo que ensaiaram a conformação de uma unidade europeia: Carlos Magno, Napoleão Bonaparte e Adolf Hitler. O primeiro, cronologicamente distante, é mais associado à união religiosa, o segundo não é de aceitação unânime e o terceiro jamais poderia ser classificado como um herói (BOSSUAT, 2012, p. 669). O mesmo problema se manifesta nos locais de memória: “Os lugares de memória mais espetaculares da Europa são negativos: a Guerra dos Trinta Anos, as conquistas militares napoleônicas, o Holocausto! Os povos não celebram a discórdia. Então, podemos celebrar a sua passagem?” (BOSSUAT, 2012, p. 669).

Em outras palavras, a história de conflitos e rivalidades dificulta a elaboração de uma narrativa que utilize o passado como instrumento para construir um futuro compartilhado. É por essa razão que, no caso europeu, os locais de memória precisam ser construídos às avessas, apresentando não aquilo que há de comum entre os Estados, mas as dificuldades e rivalidades já superadas. A América Latina, por outro lado, pode se dar ao luxo de apresentar episódios e elementos pretéritos que são compartilhados por todos os Estados-membros do grupo: o processo de colonização, o papel de vítima ante o imperialismo e a relativa homogeneidade cultural latina – ao menos no âmbito das línguas oficiais – são alguns

exemplos que apontam as diferenças no uso do passado para construir uma identidade comum. Ademais, a figura de Simón Bolívar pode sempre ser evocada como uma referência de unidade regional¹⁸⁸.

Por vezes, algumas organizações europeias se movimentam no sentido de fomentar a identidade comunitária. O Conselho da Europa, por exemplo, organizou exposições com esse intuito, abordando os seguintes temas: Christine, rainha da Suécia; os vikings; os celtas; a Ordem de Malta; deuses e heróis da Idade do Bronze; a Europa nos tempos de Ulisses, dentre outras. A questão que Gérard Bossuat coloca é a seguinte: até que ponto uma narrativa histórica restrita a um povo específico pode contribuir para a construção de um sentimento de pertencimento europeu? O autor sugere que as memórias coletivas envolvendo conflitos acabariam por ser mais eficientes, uma vez que apontam para uma aceitação das tensões interestatais já superadas (BOSSUAT, 2012, p. 676)¹⁸⁹.

Em resumo, pode-se afirmar que as identidades supranacionais latino-americana e europeia se distinguem na maneira pela qual recorrem ao passado para construir suas respectivas identidades coletivas. Enquanto a América Latina emprega uma abordagem positiva – no sentido de revelar o que há de comum entre aqueles países –, a Europa realiza um tratamento eminentemente *negativo* – ao ressaltar os prejuízos provocados pelos conflitos e pela exacerbação das diferenças e dos nacionalismos.

4.3.1 A Presença da América Latina nas Cartas Constitucionais dos Países da Região

É particularmente interessante observar como a ideia de América Latina foi incorporada aos textos constitucionais de todos os países sul-americanos – à exceção do Chile¹⁹⁰, da Guiana e do Suriname¹⁹¹.

As Cartas Magnas apresentam preferências explícitas por projetos de cooperação ou integração no âmbito da América Latina. Este fato é um sintoma que atesta a existência de um consenso mínimo em torno de uma identidade supranacional comum e ratifica, junto com a escassa presença de conflitos interestatais, a consolidação de uma comunidade de segurança.

¹⁸⁸ Por mais que se saiba que seu projeto visava somente à aproximação entre os Estados hispano-americanos, o senso comum associa o Libertador à ideia de América Latina.

¹⁸⁹ “Estas manifestações podem, sem dúvida, ajudar os cidadãos europeus a aceitar as tensões de sua história.” (BOSSUAT, 2012, p. 676).

¹⁹⁰ É importante lembrar que a chamada “Constituição de Pinochet” de 1980 – ainda em vigor – teve seu projeto submetido à Junta de Governo, ao Consejo de Estado – órgão de composição civil criado para assessorar Augusto Pinochet – e às determinações do presidente Pinochet.

¹⁹¹ Convém lembrar que a Guiana e o Suriname não são países latinos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê a elaboração de uma comunidade de Estados da América Latina como um dos princípios norteadores das relações internacionais do país. No artigo 4º, parágrafo único, afirma-se que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”¹⁹². É interessante observar que a Constituição de 1967, promulgada durante o governo militar, não faz nenhuma menção à América Latina¹⁹³, ao passo que outras constituições de países vizinhos já delegavam alguma importância à região.

A Constituição da Argentina foi aprovada por uma Assembleia Constituinte em 1853, sendo reformada sete vezes. Destas, quatro ocorreram no século XX, muitas das quais no âmbito dos governos militares (1957 e 1972). A alusão ao conceito de América Latina somente viria a aparecer na Carta democrática de 1994, onde constam as seguintes afirmações:

Aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequência têm hierarquia superior às leis.

A aprovação desses tratados com Estados da América Latina demandará a maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara. No caso de tratados com outros Estados, o Congresso da Nação, com a maioria absoluta dos membros presentes em cada Câmara, declarará a conveniência da aprovação do tratado e somente poderá ser aprovado com o voto da maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara, depois de vinte e cinco dias do ato declarativo.¹⁹⁴

No Uruguai, a Constituição de 1967 já enfatizava a importância da integração latino-americana:

A República buscará a integração social e econômica dos Estados Latino-americanos, especialmente no que diz respeito à defesa comum de seus produtos e matérias-primas.¹⁹⁵

A Constituição da Venezuela de 1961 também tratava desse tema, destacando a ideia de integração nos seguintes termos:

A República favorecerá a integração econômica latino-americana. Para esse fim, buscará coordenar recursos e esforços para promover o desenvolvimento econômico

¹⁹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.

¹⁹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1967.

¹⁹⁴ ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: 1994. Segunda Parte, Título I, Capítulo IV, Artigo 75, Inciso 24.

¹⁹⁵ URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: 1967. Seção I, Capítulo IV, Artigo 6.

e aumentar o bem-estar e a segurança comuns.¹⁹⁶

A Carta de 1999, já sob o governo de Hugo Chávez, vai dar ainda mais destaque à importância relativa da América Latina na política externa venezuelana:

O povo da Venezuela, no exercício de seus poderes criativos e invocando a proteção de Deus, o exemplo histórico de nosso Libertador Simón Bolívar e o heroísmo e sacrifício de nossos antepassados aborígenes e dos precursores e construtores de uma pátria livre e soberana; com a finalidade suprema de refundar a República para estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagônica, multiétnica e multicultural em um Estado de justiça, federal e descentralizado, que consolide os valores da liberdade, a independência, a paz, a solidariedade, o bem comum, a integridade territorial, a convivência e o império da lei para esta e futuras gerações; assegure o direito à vida, ao trabalho, à cultura, à educação, à justiça social e à igualdade, sem discriminação ou qualquer subordinação; promova a cooperação pacífica entre as nações e impulse e consolide a integração latino-americana, de acordo com o princípio da não intervenção e autodeterminação dos povos, a garantia universal e indivisível dos direitos humanos, a democratização da sociedade internacional, o desarmamento nuclear, equilíbrio ecológico e patrimônio jurídico ambiental como patrimônio comum e irrenunciável da humanidade; no exercício de seu poder originário representado pela Assembléia Nacional Constituinte mediante o voto livre e em referendo democrático, decreta o seguinte.

(...) A educação é um serviço público e baseia-se no respeito a todas as correntes de pensamento, com o objetivo de desenvolver o potencial criativo de cada ser humano e o pleno exercício de sua personalidade em uma sociedade democrática baseada na valorização ética do trabalho e na participação ativa, consciente e solidária nos processos de transformação social consustanciados com os valores da identidade nacional, e com uma visão latino-americana e universal.

(...) A República promoverá e favorecerá a integração latino-americana e caribenha, a fim de avançar para a criação de uma comunidade de nações, defendendo os interesses econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais da região. A República poderá assinar tratados internacionais que conjuguem e coordenem esforços para promover o desenvolvimento comum de nossas nações e que garantam o bem-estar dos povos e a segurança coletiva de seus habitantes. Para estes fins, a República pode atribuir a organizações supranacionais, através de tratados, o exercício das competências necessárias para realizar esses processos de integração. Dentro das políticas de integração e união com a América Latina e o Caribe, a República privilegiará as relações com a América Ibérica, procurando estabelecer uma política comum de toda a nossa América Latina.

(...) A unidade monetária da República Bolivariana da Venezuela é o Bolívar. No caso de se instituir uma moeda comum no marco da integração latino-americana e caribenha, poderá ser adotada a moeda objeto de um tratado subscrito pela República.¹⁹⁷

Uma menção à América Latina também aparece na Constituição do Equador de 1967:

O Equador unirá seu esforço ao dos outros Estados latino-americanos na integração econômica regional para a aceleração do progresso comum e colaborará junto a eles para melhorar as condições de intercâmbio no comércio mundial.¹⁹⁸

¹⁹⁶ VENEZUELA. *Constitución de la República de Venezuela*. Caracas: 1961. Título III, Capítulo V, Artigo 108.

¹⁹⁷ VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: 1999. Os trechos separados por reticências contemplam, respectivamente: Preâmbulo; Título III, Capítulo VI, Artigo 102; Título IV, Capítulo I, Artigo 153.

¹⁹⁸ ECUADOR. *Constitución de 1967*. Quito: 1967. Título V, Capítulo I, Artigo 92.

À semelhança do Brasil, a referência à América Latina desaparece durante a ditadura militar equatoriana, conforme pode ser analisado na Constituição de 1978. Todavia, retorna junto com a consolidação da democracia, na Carta de 1998: “O Equador em suas relações com a comunidade internacional: (...) Propugna a integração, de maneira especial a andina e latino-americana.”¹⁹⁹. Essa posição seria reafirmada e aprofundada na Constituição de 2008, sob o governo de Rafael Correa:

Decidimos construir: Uma nova forma de convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a natureza, para alcançar o bem viver, o *sumak kawsay*; Uma sociedade que respeite, em todas as suas dimensões, a dignidade das pessoas e coletividades; Um país democrático, comprometido com a integração latino-americana - o sonho de Bolívar e Alfaro -, a paz e a solidariedade com todos os povos da terra;

(...) [O regime de desenvolvimento terá os seguintes objetivos:] 5. Garantir a soberania nacional, promover a integração latino-americana e impulsionar uma inserção estratégica no contexto internacional, que contribua para a paz e um sistema mundial democrático e equitativo.

(...) A integração, especialmente com os países da América Latina e do Caribe, será um objetivo estratégico do Estado. Em todas as instâncias e processos de integração, o Estado equatoriano se comprometerá a:

1. Impulsionar a integração econômica, equitativa, solidária e complementares; a unidade produtiva, financeira e monetária; a adoção de uma política econômica internacional comum; a promoção de políticas de compensação para superar as assimetrias regionais; e o comércio regional, com ênfase em bens de alto valor agregado.

(...) 5. Promover a criação da cidadania latino-americana e caribenha; a livre circulação de pessoas na região; a implementação de políticas que garantam os direitos humanos das populações fronteiriças e dos refugiados; e a proteção comum dos latino-americanos e caribenhos nos países de trânsito e destino migratório.

6. Promover uma política de defesa comum que consolide uma aliança estratégica para fortalecer a soberania dos países e da região.

7. Favorecer a consolidação das organizações de caráter supranacional formadas pelos Estados da América Latina e do Caribe, bem como a assinatura de tratados e outros instrumentos internacionais de integração regional.²⁰⁰

No caso da Constituição da Colômbia, de 1991, também há passagens com referência à América Latina²⁰¹:

O Povo da Colômbia, no exercício de seu poder soberano, representados por seus delegados na Assembléia Nacional Constituinte, invocando a proteção de Deus, e, a fim de fortalecer a unidade da nação e garantir a seus membros a vida, a convivência, o trabalho, a justiça, a igualdade, o conhecimento, a liberdade e a paz dentro de um marco jurídico, democrático e participativo que garanta uma ordem política, econômica e social justa, e comprometido a impulsionar a integração da comunidade latino-americana, decreta, sanciona e promulga o seguinte

(...) As relações exteriores do Estado se baseiam na soberania nacional, no respeito à

¹⁹⁹ ECUADOR. *Constitución de 1998*. Quito: 1998. Título I, Artigo 4.

²⁰⁰ ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: 2008. Os trechos separados por reticências contemplam, respectivamente: Preâmbulo; Título VI, Capítulo I, Artigo 276; Título VII, Capítulo III, Artigo 423; Título VII, Capítulo III, Artigo 423, Incisos 5, 6 e 7.

²⁰¹ A Constituição de 1886 permaneceu em vigência por mais de um século.

autodeterminação dos povos e no reconhecimento dos princípios do direito internacional aceitos pela Colômbia. Da mesma forma, a política externa da Colômbia será orientada para a integração da América Latina e do Caribe.

(...) O Estado promoverá a integração econômica, social e política com as demais nações, especialmente com os países da América Latina e do Caribe, mediante a celebração de tratados que baseados na equidade, igualdade e reciprocidade, criem organismos supranacionais, inclusive para formar uma comunidade latino-americana de nações. A lei poderá estabelecer eleições diretas para a constituição do Parlamento Andino e do Parlamento Latino-Americano.²⁰²

O mesmo se repete na Constituição do Peru de 1979:

CONVENCIDOS da necessidade de impulsionar a integração dos povos latino-americanos e de afirmar a sua independência contra todo imperialismo

(...) O Peru promove a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

(...) Os tratados de integração com os Estados latino-americanos prevalecem sobre os demais tratados multilaterais celebrados entre as mesmas partes.²⁰³

E na Carta peruana de 1993:

São deveres primordiais do Estado: defender a soberania nacional; garantir a plena vigência dos direitos humanos; proteger a população das ameaças à sua segurança; e promover o bem-estar geral que se baseia na justiça e no desenvolvimento integral e equilibrado da Nação.

Da mesma forma, é dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente latino-americana, bem como o desenvolvimento e a coesão das áreas fronteiriças, em concordância com a política externa.²⁰⁴

Na nova Constituição da Bolívia, datada de 2009, a integração da América Latina também figura dentre os objetivos da política externa, mesmo tendo sido promulgada pelo governo conservador de Álvaro Uribe:

O Estado promoverá, sobre os princípios de uma relação justa, equânime e com reconhecimento das assimetrias, as relações de integração social, política, cultural e econômica com os demais Estados, nações e povos do mundo e, em particular, promoverá a integração latino-americana.²⁰⁵

A Constituição do Paraguai de 1967 também coloca a integração com a América Latina como instrumento do desenvolvimento nacional:

O Estado favorecerá o processo de integração dos países latino-americanos, para

²⁰² COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: 1991. Os trechos separados por reticências contemplam, respectivamente: Preâmbulo; Título I, Artigo 9; Capítulo VIII, Artigo 227.

²⁰³ Os trechos separados por reticências contemplam, respectivamente: Preâmbulo; Capítulo IV, Artigo 100; Capítulo V, Artigo 106.

²⁰⁴ PERÚ. *Constitución Política del Perú*. Lima: 1993. Título II, Capítulo I, artigo 44.

²⁰⁵ BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: 2009. Título VIII, Capítulo III, Artigo 265.

acelerar seu desenvolvimento equilibrado e aumentar o bem-estar comum, em função dos interesses da República e sem prejuízos à sua soberania.²⁰⁶

O Paraguai é um caso *sui generis*. Se, de um lado, os demais países tentaram compensar a ausência de menções à América Latina em suas Cartas mais recentes, o Paraguai a retira da Constituição de 1992²⁰⁷. Isso pode ser explicado pela contradição presente no texto de 1967, que defende a “integração dos países latino-americanos” mas “em função dos interesses da República e sem prejuízos à sua soberania”²⁰⁸. Compreende-se essa mudança quando se leva em conta que o Mercosul ganhara vida apenas um ano antes, prevendo compor um mercado comum, o que em última instância implicaria na cessão de soberania por parte dos Estados-membros.

É interessante observar que tanto a Constituição da Guiana²⁰⁹ como a Constituição do Suriname²¹⁰ não fazem qualquer menção à América Latina. Esse fato evidencia que, a despeito da proximidade geográfica, esses Estados nunca estiveram contemplados naquela narrativa identitária e tampouco compartilhavam um legado histórico-cultural comum com os Estados latino-americanos. No mesmo sentido, nota-se que a questão da filiação a uma comunidade latina é um dado que permeia praticamente todas as constituições analisadas – aparecendo até mesmo na forma de facilitação de concessão de cidadania aos estrangeiros oriundos de nações com essa origem cultural.

Nota-se que, a partir do surgimento da Cepal, um novo conjunto de fatores causais vai atuar na formação da identidade supranacional latino-americana. Apesar da herança dos intelectuais pré-Cepal e do antiamericanismo alcançar a dimensão societal e, em alguns casos, governamental, a alteridade em relação aos Estados Unidos não é um elemento central, ainda que atuante. Conforme explica Celso Furtado, a situação de dominação econômica e a consolidação de um regime de tutela precipitaram “a tomada de consciência de que somente um estreitamento dos vínculos latino-americanos permitiria modificar de forma significativa as condições do diálogo com os Estados Unidos.” (FURTADO, 1970, p. 21).

²⁰⁶ PARAGUAY. *Constitución de la República de Paraguay*. Asunción: 1967. Capítulo V, Artigo 103.

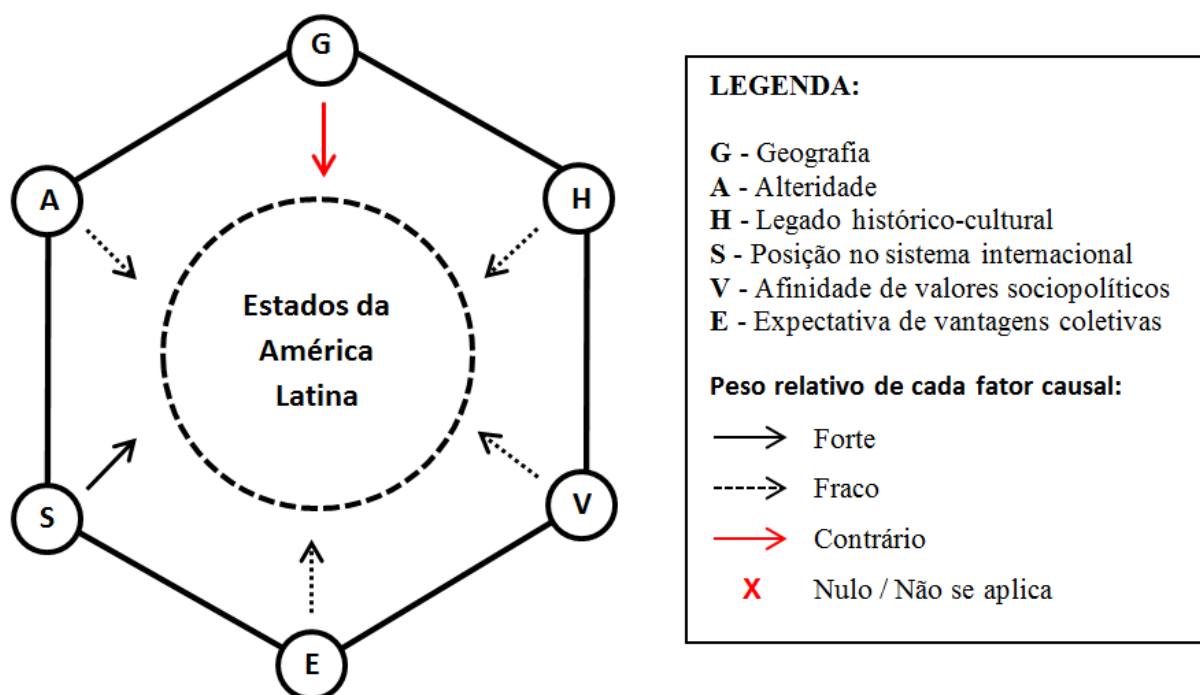
²⁰⁷ PARAGUAY. *Constitución de la República de Paraguay*. Asunción: 1992.

²⁰⁸ No original: “(...) en función de los intereses de la República y sin detrimento de su soberanía”.

²⁰⁹ GUYANA. *Constitution of the Co-Operative Republic of Guyana*. Georgetown: 1980.

²¹⁰ SURINAME. *The Constitution of the Republic Of Suriname*. Paramaribo: 1987.

Figura 4 - Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional latino-americana quando da assinatura do Tratado de Montevideu (1960)



Fonte: elaboração própria

A afinidade de valores sociopolíticos era um dado presente, uma vez que a disseminação do desenvolvimentismo cepalino colaborou para estabelecer entre os países da região uma estratégia de modernização comum e uma interpretação sobre o papel do Estado na economia.

Por sua vez, a concepção da realidade mundial pautada na clivagem Norte-Sul situa os Estados latino-americanos numa mesma posição no sistema internacional, atribuindo-lhes um posicionamento funcional no sistema global que incorpora as características daquilo que a partir de então é definido como periferia – penetração lenta e irregular do progresso técnico, especialização produtiva, desenvolvimento para fora etc. Na dimensão política, os países eram individualmente incapazes de influenciar o sistema, embora talvez pudessem fazê-lo mediante articulação coletiva regional, o que os situam dentro de uma mesma categoria definida como *system-affecting states*.

A permanência de velhos problemas de infraestrutura e de ausência de regionalização faz com que a geografia continue atuando como uma força adversa. A expectativa de vantagens coletivas era um elemento presente – ainda que fraco –, sendo a própria Alalc a primeira iniciativa prática visando a maximizar o comércio intrazona e, indiretamente, o

desenvolvimento latino-americano.

Por fim, havia ainda algum reconhecimento de um legado histórico-cultural. Ainda que os pensadores cepalinos dessem quase nenhuma ênfase à questão cultural, a percepção de pertencer a uma mesma família cultural comum – afirmação que remonta à narrativa construída pelos intelectuais do início do século XX – fazia-se presente entre os chefes de Estado da região.

A partir do que foi abordado neste capítulo, poderíamos compreender a identidade supranacional latino-americana a partir do seguinte jogo de forças causais presente na Figura 4.

Após a disseminação de regimes militares pelo subcontinente, as propostas de cooperação e desenvolvimento na América Latina perdem espaço para o *ethos* nacionalista e militarista, revigorando perspectivas geopolíticas pautadas na rivalidade interestatal.

Ademais, o alinhamento com Washington tornava a cooperação entre os Estados da região muito mais pautada para espelhar os pressupostos ideológicos estranhos à região – sendo icônico o anticomunismo da Operação Condor – do que para construir projetos coletivos lastreados numa identidade comum. Não se pode ignorar a relação entre o papel dos Estados Unidos no apoio ou participação dos golpes militares e a ideia de que a América Latina deveria constituir-se em uma reserva estratégica daquele país durante a Guerra Fria (CERVO, 2001, p. 99).

A recuperação da ideia de América Latina retornaria no final da ditadura militar, mas apresentando-se de forma difusa, muito mais centrada na retórica oficial do que na criação de instituições e projetos comuns que lhe dessem solidez. No contexto da redemocratização, a ideia de América do Sul – e não de América Latina – começa a ganhar corpo. Essa nova identidade supranacional sul-americana seria alavancada mediante a atuação sinérgica de dois Estados-vetores: o Brasil e a Argentina, iniciando-se com a Declaração de Iguazu e consolidando-se com a União de Nações Sul-Americanas. *Grosso modo*, o ano de 1964 pode ser considerado um marco para o esmaecimento da identidade latino-americana, pelo menos para o Brasil.

5 AMÉRICA DO SUL: AS ORIGENS DE UMA NOVA IDENTIDADE

O Mercosul para nós é um destino, enquanto que a Alca é apenas uma opção, à qual vamos aderir apenas em condições favoráveis.

- Fernando Henrique Cardoso (2001)

É esta ideia-força que está na base de uma importante iniciativa diplomática do presidente Fernando Henrique Cardoso. Refiro-me à inédita e inovadora Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília nos dias 30 de agosto e 1º de setembro de 2000. O Objetivo da reunião foi o de aprofundar a cooperação já existente em nosso espaço comum, convertendo tal espaço num projeto.

- Celso Lafer (2004)

Os dois capítulos precedentes trataram especificamente da identidade latino-americana, abordando desde as suas origens em meados do século XIX até a sua maturação como identidade supranacional, o que ocorreu nos marcos da Cepal e ganhou expressão institucional por meio do Tratado de Montevideu de 1960, que gerou a Alalc.

No final do século XX, emerge uma nova proposta de identidade supranacional, agora de natureza sul-americana. Em comparação com suas congêneres de corte pan-americano e latino-americano, a identidade sul-americana possui uma particularidade: seu nascimento deu-se a partir dos esforços da diplomacia brasileira.

A ideia de América do Sul e a restrição geográfica do conceito de vizinhança remontam à chancelaria do Barão do Rio Branco, conforme demonstra Fernando Vale Castro (2012, pp. 35-39). Contudo, a sua operacionalização institucional – no sentido de resultar em iniciativas concretas de integração regional – teria que esperar até a década de 1990. Nesse contexto, foi fundamental o papel representado pelos esforços bilaterais entre Brasília e Buenos Aires (CERVO, 2008, p.212), cujo resultado prático é o Mercosul, um dos embriões dessa narrativa identitária de apelo sul-americano. Esta última resulta dos esforços brasileiros para criar novas iniciativas regionais de integração e cooperação, uma vez que a ideia mais abrangente da integração latino-americana se encontrava estagnada. Com efeito, o Brasil se posicionava como o agente mais interessado e empenhado na elaboração da identidade supranacional sul-americana, é justo que esse Capítulo dedique alguma centralidade à perspectiva brasileira.

Desde a redemocratização, os sucessivos governos investiram na transformação da América do Sul como um espaço privilegiado para os esforços de integração, cooperação e desenvolvimento. A primeira menção a uma identidade comum sul-americana pode ser

encontrada no Comunicado de Brasília, documento gerado a partir da I Reunião de Presidentes da América do Sul²¹¹, a partir da qual é “fundada” a região²¹².

O balizamento cronológico do presente Capítulo antecede a Reunião de Presidentes. Com efeito, busca-se perpassar as primeiras grandes ações efetuadas pelo Brasil no que concerne ao aproveitamento da continentalidade, tornando necessário um recuo às iniciativas de cooperação do eixo Brasil-Argentina, que pode ser entendido como a base das propostas posteriores envolvendo a América do Sul. De um lado, devido à relevância político-econômica de ambos os países e, de outro, por conta da importância da superação das rivalidades recíprocas. A análise da trajetória dessa articulação binacional começa no governo de João Figueiredo, chegando até a reunião de cúpula lançada por Fernando Henrique Cardoso, quando a América do Sul ganhou maior consistência em termos diplomáticos e, como dizia o Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer²¹³, converteu o “espaço num projeto” (LAFER, 2004, p. 56). Por sua vez, o Capítulo 6 se concentrará nos governos de Lula da Silva, averiguando as medidas adotadas para aprofundar essa identidade comum.

5.1 O Eixo Brasil-Argentina e o Mercado Comum do Sul

Contempla-se, na história da relação bilateral entre os dois maiores países da América do Sul, a alternância de períodos de cooperação e de rivalidade. No Brasil, desde sua emancipação política até o final do governo de Ernesto Geisel, perpetuou-se uma mutualidade na qual Brasil e Argentina projetavam no outro a imagem de principal adversário na concorrência pela liderança regional, ocasionalmente trazendo à tona ameaças de conflito e alguma instabilidade na região do Rio da Prata. Conforme explica Miriam Saraiva, por muito tempo as desconfianças recíprocas moldaram as orientações diplomáticas, inviabilizando a ratificação de acordos ensaiados ao longo das décadas e constringendo esforços mais sólidos de cooperação entre ambos os países (SARAIVA, 2012a, pp. 21-22).

Com a ascensão de João Figueiredo (1979-1985), último presidente do regime militar, inverteu-se a lógica de predomínio da rivalidade sobre a cooperação, estabelecendo-se uma fase de diálogos harmônicos permeados pelos esforços de reequilíbrio nas relações entre

²¹¹ Dessa reunião participaram todos os doze países sul-americanos independentes, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

²¹² A I Reunião logra êxito em parte substancial das diretrizes propostas, mormente no que tange à preocupação com o início da integração física e com a necessidade de tornar os encontros de Chefes de Estado um recurso regular nas relações sul-americanas.

²¹³ Lafer ocupou a chancelaria entre 2001 e 2002.

Brasília e Buenos Aires. Essa aproximação amigável favoreceu uma ressignificação recíproca da imagem do outro.

A chancelaria de Ramiro Saraiva Guerreiro²¹⁴ materializou tal guinada em direção a uma mudança positiva na forma como a vizinhança enxergava o Brasil, destacando-se o empenho para a solução de rivalidades residuais com a Argentina e a elaboração de medidas de confiança mútua, sobretudo no que se refere à fixação da posição brasileira na Guerra das Malvinas (1982) e na assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979). Doravante, estava encerrado um contencioso que “azedava as relações bilaterais havia 11 anos”. Na avaliação de Saraiva Guerreiro,

Sem a eliminação dessa controvérsia, não teria sido possível desenvolver as relações com a Argentina no grau de intimidade e confiança mútua que as caracterizou no governo Figueiredo e criou as bases para seu incremento progressivo em governos sucessivos (GUERREIRO, 1992, pp. 91-92).

O novo Ministro das Relações Exteriores afastava-se sobremaneira da peculiar intransigência de seu antecessor, Azeredo da Silveira, para quem era “impróprio para o Brasil ter uma aliança com a Argentina” (SILVEIRA *apud* VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010, p. 458). Inserido numa conjuntura de superação relativa de poder, Silveira identificava-se com a corrente avessa à estratégia de acomodação do Brasil frente à diplomacia de alto perfil do país austral²¹⁵ (SPEKTOR, 2004).

Sobre o período Figueiredo-Guerreiro, Miriam Saraiva afirma que “a ideia de rivalidade foi basicamente superada, e a visão da Argentina como principal parceiro externo, ao lado da importância de se estabelecer laços cooperativos, foi predominante” (SARAIVA, 2012a, p. 57). Contribuiu para este processo a disposição de ambos os países para otimizar as potencialidades de seu comércio bilateral, assim como explorar as possibilidades de complementaridade econômica. Em fins da década de 1970, a pauta de exportações do Brasil apresentava um padrão de maior densidade industrial – com a presença de bens de capital e manufaturas –, ao passo que a Argentina havia se desindustrializado, retornando a um paradigma primário-exportador concentrado no setor agropecuário (CAMARGO, 2010, p. 349).

Protagonizada pelos presidentes José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989), a Declaração de Iguazu (1985) marca a “plena sintonia política entre os dois governos”

²¹⁴ Ministro das Relações Exteriores do Brasil durante o governo João Figueiredo.

²¹⁵ Assinada por Brasil e Argentina, a Declaração de Montevideu (1933), cujo objetivo era regular a disputa geopolítica referente ao uso das águas internacionais da Bacia do Prata, foi condenada por Silveira, sob o argumento de que não mais era instrumental aos interesses brasileiros da década de 1970. (SPEKTOR, 2004, p. 209).

(HIRST, 1998?, p. 21). As duas democracias haviam sobrepujado definitivamente as visões geopolíticas e de ameaça militar outrora em vigência. As referências recorrentes à palavra “integração” incidiam como sintoma do esforço de criação de uma agenda própria de entendimento, resultando em acordos ulteriores responsáveis pela inauguração de um regionalismo binacional, destacando-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), em 1985; o Protocolo de Cooperação Nuclear, em 1986; e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988. A natureza política permeava tanto os tratados supracitados como os grupos de trabalho originados do Pice.

De acordo com Antonio Carlos Lessa, são seis os atributos que caracterizam uma parceria estratégica, a saber: (i) os fluxos de investimentos e comércio; (ii) a densidade do diálogo político; (iii) o potencial da cooperação tecnológica e científica; (iv) os canais de diálogo; (v) a convergência de agendas em fóruns multilaterais; e (vi) o envolvimento coletivo em projetos de desenvolvimento. Em virtude dos esforços empreendidos desde a década de 1980, tais requisitos foram quase em sua totalidade contemplados, tornando a Argentina a principal parceria estratégica do Brasil (LESSA, 2010, pp. 121-122). Paralelamente, esvaziaram-se as possibilidades de um conflito envolvendo os dois países, espectro que historicamente rondava o Cone Sul.

Após a consolidação das bases da solução integracionista, já em fins dos governos Sarney e Alfonsín, o advento de políticos que se tornariam ícones da direita liberal implicou na redefinição dos rumos daquele projeto. A implosão do bloco soviético e a superação do conflito intersistêmico da Guerra Fria provocou uma atmosfera de euforia nos círculos liberais. Essa ordem mundial pós-bipolar foi descrita de forma imponderada por Francis Fukuyama²¹⁶ como o “o fim da História”. Na América Latina, inaugurou-se um período onde predominava aquilo que Amado Luiz Cervo denominou de *Estado normal*, que é contextualizado e definido da seguinte forma:

A busca desenfreada de recursos externos abriu uma porta pela qual os comandos passariam. O denominado Consenso de Washington conjugou-se com exigências do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e dos governos, sobretudo o norte-americano. Os dirigentes da América Latina haveriam de seguir as instruções do centro, sem o que os empréstimos não seriam concedidos. O conjunto dessas instruções dizia respeito à abertura dos mercados de consumo, abertura dos mercados de valores, abertura do sistema produtivo e de serviços, eliminação do Estado empresário, privatizações, superávit primário, proteção ao capital e ao empreendimento estrangeiros e adaptação das instituições e da legislação por modo a produzir esse novo ordenamento. Ser normal, na feliz expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relações Exteriores do governo de Menem, significava dar

²¹⁶ Ver FUKUYAMA (1992).

cumprimento a esse conjunto de instruções. Ser normal converteu-se na aspiração de praticamente todos os governos latino-americanos a partir de 1989-90. Competiam, aliás, entre si, nesse afã de ser normal, aplicando tratamentos de choque com evidente intuito exibicionista. (CERVO, 2003, p. 16).

Com Collor de Mello²¹⁷ (1990-1992) e Carlos Menem²¹⁸ (1989-1999) nas respectivas presidências, firmou-se o Tratado de Assunção (1991), que criou o Mercado Comum do Sul entre os quatro países signatários: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O bloco recém-formado assumiu uma vocação nitidamente comercial, almejando enquadrar-se numa lógica centrada na dinamização das exportações. Distanciou-se, então, da vereda da integração heterodoxa anterior, cujas políticas preocupavam-se com questões de desenvolvimento industrial e tecnológico (SARAIVA, 2012a, p. 81). Conforme argumenta Fernando Almeida, o Mercosul nasceu sob o signo do regionalismo aberto, revelando um perfil consonante com os traços da nova ordem mundial pós-bipolar, onde os imperativos neoliberais assumiam o *status* de panaceia doutrinária para todos os problemas da região. Sendo assim, temas da dimensão cultural acabaram ficando de fora do texto do Tratado, retardando em quatro anos a ideia de um “Mercosul Cultural”, que surgirá apenas em 1995, a partir do primeiro encontro entre os ministros da Cultura dos países signatários, em Buenos Aires²¹⁹ (ALMEIDA, 2009, p. 25). Ao longo dos anos, o bloco continuaria ampliando seu escopo de atuação, transbordando para temas políticos, sociais e culturais.

Conforme foi dito, o Tratado de Assunção incorporou dois sócios menores ao eixo de integração Brasil-Argentina²²⁰: o Uruguai – país que desde 1988 revelava vontade política em participar do jogo protagonizado pelos vizinhos maiores – e o Paraguai – nação com a qual os outros três nutriam uma “dívida histórica” devido à Guerra de 1865²²¹. Não obstante sua

²¹⁷ O Partido da Frente Liberal (PFL), principal aliado da base governista de Collor – filiado ao desconhecido Partido da Reconstrução Nacional –, notabilizou-se por articular o projeto neoliberal colocado em prática em 1990 (SODRÉ, 1998, p. 86).

²¹⁸ Ao contrário de Collor, cujas associações com o neoliberalismo sempre foram explícitas, Carlos Menem venceu as eleições pelo camaleônico Partido Justicialista (PJ). Naquele momento, o receituário liberal impunha-se como a solução para a crise econômica vivenciada pelo país austral, o que o levou a receber o apoio da direita, não obstante as raízes de esquerda do PJ.

²¹⁹ Na ocasião da primeira Reunião Técnica Especializada em Cultura.

²²⁰ Em seu Artigo 6º, o Tratado de Assunção, assim como o antigo Tratado de Montevideú (1960), chama atenção para as assimetrias entre os sócios menores e maiores: “Os Estados Parte reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial”.

²²¹ A Tríplice Aliança – Argentina, Brasil e Uruguai – teria sido responsável por um verdadeiro genocídio paraguaio, reduzindo a sua população a 24% do total antes da guerra. Tais análises motivaram sobremaneira o sentimento de remorso nutrido pelas ofensivas militares contra a nação vizinha. Para saber mais a respeito dessa abordagem clássica das hostilidades no Cone Sul, ver CHIAVENATO (1979) e GALEANO (1971/2009). A despeito do recente revisionismo histórico realizado por acadêmicos brasileiros, os paraguaios ainda consideram o episódio um massacre contra seu povo, o que se reflete nas demandas de seu corpo diplomático na dimensão sul-americana.

arquitetura institucional original quase inteiramente pensada para uma integração restrita à esfera econômica, a criação do Mercosul,

No que diz respeito à presidência, à diplomacia e aos empresários brasileiros, (...) foi vista como o aprofundamento do processo de integração com seus parceiros ao sul e como um elemento fundamental de sua política exterior (SARAIVA, 2012a, p. 94).

Em outras palavras, o novo organismo abriu uma porta para novas percepções sobre as relações entre os vizinhos, reforçando sentimentos identitários e de pertencimento à região sul-americana. Especialmente quando se pensa no longo histórico de malogro das concepções pretéritas de integração. No entanto, logo em seu Preâmbulo, o Tratado explicita que o Mercosul deveria ser classificado como “um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da **América Latina**”²²². Ou seja, o referencial identitário-regional utilizado ainda é o latino-americano, herdado das décadas anteriores e, conforme analisado no Capítulo anterior, inscrito nas cartas constitucionais dos países da região.

De suas origens até o presente, o bloco passou por fases de avanços e recuos, principalmente no que concerne ao seu desenvolvimento institucional. Todavia, no setor comercial a integração apresentou avanços expressivos e praticamente contínuos durante muitos anos, conforme se pode observar na Tabela 6. Por outro lado, a coordenação macroeconômica esbarrava tanto no problema da assimetria entre seus sócios como nos desencontros das políticas cambiais em curso, devido à opção dos países-membros pela persistência da preservação de autonomia nos respectivos processos decisórios (SARAIVA, 2007a, p. 50). A ocultação por parte do governo brasileiro da crise que provocaria a desvalorização do Real, em 1999, ilustra não só esse descompasso nas políticas cambiais, mas também certa negligência com a saúde econômica dos demais sócios.

Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que avançou no processo de integração ao criar a Tarifa Externa Comum (TEC), iniciando a união aduaneira. O mesmo documento forneceu personalidade jurídica à estrutura intergovernamental do Mercosul, permitindo-lhe negociar acordos internacionais. A consolidação da união aduaneira foi e continua sendo um desafio para o bloco, uma vez que esbarra tanto em obstáculos estruturais dos países-membros, como nas convicções de políticos e grupos de pressão adversários de medidas consideradas protecionistas. No Brasil, as eleições de 2006 marcam o início do debate sobre a legitimidade da TEC mercosulina, que a partir de então será constantemente

²²² TRATADO DE ASSUNÇÃO (1991).

colocada em xeque, ingressando nos debates eleitorais e polarizando os confrontos entre os presidenciáveis que defendem sua permanência e aqueles que são contra (SARTI, 2011, p. 185).

Tabela 6 - Evolução do comércio Brasil-Mercosul em vinte anos

Ano	Exportações	Participação na exportação	Importações	Saldo	Volume total
1991	US\$2,309 bi	7,30%	US\$2,242 bi	US\$0,066 bi	US\$4,552 bi
2001	US\$6,374 bi	10,94%	US\$7,009 bi	US\$-0,635 bi	US\$13,384 bi
2011	US\$27,852 bi	10,88%	US\$19,375 bi	US\$8,476 bi	US\$47,228 bi

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012

Outra fragilidade do Mercosul toca na resistência de seus membros à criação de organismos supranacionais. Quanto a isso, nota-se um zelo quase religioso pela manutenção do princípio da soberania por parte do Brasil, que o encapsula como um dos componentes do acumulado histórico do Itamaraty, condicionando sua inserção internacional a partir de um comportamento individual “livre” (VIGEVANI et al., 2008, p. 13). Tal argumento destaca-se devido à convergência de opiniões dentro do Itamaraty. Sejam *institucionalistas pragmáticos*²²³, sejam *autonomistas*²²⁴, as duas principais correntes de pensamento do MRE avalizam, com algum grau de variação, tal postura de rejeição à cessão de soberania. O mesmo acontece com as orientações de política externa dos três principais partidos políticos brasileiros – durante o período analisado –, o PMDB²²⁵, o PT e o PSDB. Apesar desse entrave, é possível notar alguns avanços a partir de esforços realizados por segmentos pró-

²²³ “No campo econômico, são favoráveis a um processo de ‘liberalização condicionada’ e no espectro partidário encontram identidade principalmente no PSDB mas também no DEM. (...) Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática. (...) O papel que o país pode assumir em cenários de geometria variável deve ser, ao mesmo tempo, de apoio a regimes e valores internacionais, e de crítica no que diz respeito às diversas distorções que ocorrem na ordem internacional levadas a cabo muitas vezes pelas próprias potências” (SARAIVA, 2010, pp. 46-47).

²²⁴ “Em termos econômicos, os autonomistas são mais ligados à perspectiva desenvolvimentista e, em termos políticos, são ligados a grupos mais nacionalistas. (...) dão maior destaque para as crenças sobre a autonomia, o universalismo e, acima de tudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional. (...) Seu primeiro traço – e mais marcante – é a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional. A convicção demonstrada pelos regimes internacionais é menor, dando destaque para um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio” (SARAIVA, 2010, pp. 48-49).

²²⁵ No Programa do PMDB de 1996, as palavras “soberano” ou “soberania” são citadas 21 vezes em apenas 18 páginas.

integração interessados em aprofundar a institucionalização do bloco – embora sem acarretar transferência de soberania (MALAMUD, 2005).

Contudo, é importante sublinhar que o Mercosul representava o embrião de uma perspectiva identitária de apelo sul-americano. No momento da assinatura do Tratado de Assunção, verifica-se uma divisão tripartite da América do Sul, composta por três grupos: o Mercosul, o Pacto Andino²²⁶ – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela²²⁷ – e os países não integrados em nenhum bloco – Chile²²⁸, Guiana e Suriname. Sem a superação das rivalidades regionais e a indução da interdependência entre os dois maiores países da América do Sul, dificilmente se criaria um ambiente propício a uma expectativa de vantagens coletivas entre aqueles países. Por sua vez, seria desafiador engendrar uma nova identidade supranacional no subcontinente.

Tabela 7 - Evolução do comércio bilateral do Brasil com a Argentina em vinte e dois anos

Ano	Exportações	Participação na exportação	Importações	Saldo	Volume total
1989	US\$0,722 bi	2,10%	US\$1,238 bi	US\$-0,516 bi	US\$1,960 bi
1991	US\$1,476 bi	4,67%	US\$1,609 bi	US\$-0,133 bi	US\$3,085 bi
2001	US\$5,009 bi	8,60%	US\$6,206 bi	US\$-1,196 bi	US\$11,216 bi
2011	US\$22,709 bi	8,87%	US\$16,906 bi	US\$5,802 bi	US\$39,615 bi

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012

O Brasil e a Argentina são os dois Estados que podem ser responsáveis por alavancar uma identidade coletiva alicerçada em arranjos integracionistas. Essa aproximação permitiu criar um regionalismo capaz de formar não só uma zona próspera de comércio – o que se evidencia por meio dos dados levantados para quantificar o fluxo comercial bilateral (cf. Tabela 7) – mas também despertar para a necessidade de desenvolver visões de mundo convergentes, de modo a compor uma parceria estratégica plena entre os dois países.

No entanto, o processo de ampliação do bloco ficou por vinte e um anos em compasso de espera. Somente em 2012 ocorreu a inédita incorporação de um novo sócio, no caso, a

²²⁶ Surgido do Acordo de Cartagena de 1969, passou a chamar-se Comunidade Andina em 1997, quando algumas reformas foram introduzidas objetivando adaptar o bloco às mudanças do cenário internacional pós-bipolar.

²²⁷ A Venezuela rompeu formalmente com o bloco em 2006. Naquele momento, dois países-membros da CAN, Colômbia e Peru, negociavam acordos de livre-comércio com os Estados Unidos, o que motivou a decisão do presidente venezuelano Hugo Chávez.

²²⁸ Membro-fundador do Pacto Andino, o Chile retirou-se do bloco em 1976, durante o regime ditatorial de Augusto Pinochet.

Venezuela. A Bolívia ainda espera a ratificação dos legislativos nacionais dos Estados-membros para concretizar sua adesão.

Este fato reacendeu os debates sobre a integração sul-americana, favorecendo em particular os defensores de sua realização mediante o alargamento progressivo do Mercosul, considerando que, a partir de 2012, a relevância territorial, econômica, demográfica e geopolítica²²⁹ do bloco estaria revigorada. Esperava-se que uma nova dinâmica no Mercosul repousaria sobre os três principais países: Brasil, Argentina e Venezuela. Entretanto, poucos poderiam imaginar que alguns anos depois o subcontinente vivenciaria verdadeiro esgotamento do ciclo de governos de esquerda, cujos resultados foram: a derrota eleitoral do kirchnerismo, na Argentina; a queda do petismo, no Brasil²³⁰; e, na Venezuela, a extrema polarização doméstica que ganhou contornos de guerra civil. O governo de Nicolás Maduro tem adquirido características autoritárias e encontra-se bastante isolado internacionalmente. Além disso, o país vive uma crise econômica profunda. Em dezembro de 2016, a Venezuela foi suspensa do bloco por não ter cumprido com o as normas ACE-18, a “espinha dorsal” do Mercosul²³¹.

5.2 A Área de Livre Comércio Sul-Americana

Consumado o *impeachment* de Fernando Collor, em 28 de dezembro de 1992, Itamar Franco – que havia se filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) poucas semanas antes – assume a presidência do país em meio a um conturbado cenário doméstico. No tabuleiro político, havia uma propensão a toda sorte de colisões entre o Congresso e o Executivo (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 10). Nos marcos do desenvolvimento

²²⁹ Com a adesão da Venezuela ao Mercosul, o bloco passa a corresponder a 72% do território sul-americano, além de possuir uma saída para o Caribe. Em termos demográficos e econômicos, o bloco passou a contar com aproximadamente 270 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$3 trilhões, o que representa 70% da população e 85% do PIB da América do Sul. Os dados são do Banco Mundial (2012).

²³⁰ “O processo que levou à queda de Dilma Rousseff foi bastante questionado por acadêmicos, movimentos sociais e alguns veículos de imprensa. Popularizou-se a ideia de que Temer chegou ao poder através de um ‘golpe parlamentar’. (...) Para além do embate de narrativas sobre as circunstâncias da ascensão de Temer – golpe ou *impeachment* – importa salientar que a imagem da República foi arranhada pelos controversos eventos de 2016.” (GAVIÃO; BAGHDADI, 2017, pp. 32-33).

²³¹ O ACE-18 concentra-se em quatro objetivos específicos: “a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeitos equivalentes, assim como de outras restrições ao comércio entre os países signatários, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário; b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e de eliminação de restrições não tarifárias indicados na letra anterior; c) Uma tarifa externa comum, que incentive a competitividade externa dos países signatários; d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.” (ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Nº18, 1991)

social, figuravam as mazelas do desemprego e da concentração de renda. No âmbito da macroeconomia, o processo inflacionário descontrolado assumia proporções estratosféricas, encontrando seu ápice em 1993, quando o índice anual indicou tenebrosos 2.708% de inflação²³². A conjuntura nacional era obscura.

Com uma trajetória política identificada com o nacionalismo²³³, Itamar Franco defendia uma participação moderada do Estado na economia, o que o levou a estancar, ainda que de maneira tímida, a agenda neoliberal da gestão de Fernando Collor. Contudo, Itamar Franco não hesitou em dar continuidade à reforma estrutural na esfera econômica, haja vista que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), símbolo do nacional-desenvolvimentismo varguista, foi privatizada durante seu governo.

O histórico trabalhista do novo presidente poderia ter resultado na composição de uma base aliada de centro-esquerda, não fosse aquilo que Hélio Jaguaribe chamou de “síndrome do radicalismo *bloody worker*” do Partido dos Trabalhadores (JAGUARIBE, 1998, p. 15), que se comportava de forma muito intransigente como oposição. O PT recusou prontamente o convite de Itamar Franco para compor com o governo, contribuindo para que este se inclinasse para um perfil centrista (VIZENTINI, 2008, p. 85).

Por outro lado, a política externa brasileira tornou-se mais assertiva, dando seguimento à recuperação da lógica institucional da corporação diplomática, já iniciada por Celso Lafer²³⁴ após a reforma ministerial de Collor, em 1992. Readaptando o paradigma universalista ao novo sistema internacional, abandonou-se a aliança especial tecida com os Estados Unidos durante o governo anterior, priorizando novamente a diversificação e a autonomia (MELLO, 2000, pp. 7-8).

A nova orientação do perfil externo incluía a intensificação da cooperação Sul-Sul, traduzida na reaproximação com o continente africano e na articulação diplomática com outros países emergentes, a saber: China, Índia e Rússia. Paralelamente, objetivava-se recuperar a imagem do país *vis-à-vis* a comunidade internacional e reafirmar os múltiplos interesses diante do processo de globalização. Para tanto, adotou-se uma postura mais ativa nos foros multilaterais, afastando-se sensivelmente do perfil passivo da breve era Collor.

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), deve-se destacar a candidatura a um cargo permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O principal

²³² Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 11/09/2012.

²³³ Itamar Franco foi filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) entre 1955 e 1964.

²³⁴ Celso Lafer ocupou a chancelaria nos governos Fernando Collor de Mello (1992) e Fernando Henrique Cardoso (2001-2002). Nas duas ocasiões, foi alçado ao posto máximo do MRE no meio do mandato presidencial.

argumento da demanda brasileira era que uma nova composição poderia evitar que o Conselho cristalizasse uma configuração anacrônica que enfraquecesse sua legitimidade perante a realidade internacional cambiante. Nos anos de 1993 e 1994, o Brasil assumiu um assento não permanente no CSNU, tendo ainda contribuído com militares na operação de paz em Moçambique (VIZENTINI, 2008, p. 86).

A proposta de incorporação da temática do desenvolvimento na Agenda para a Paz reafirmava a lógica de causa e efeito entre subdesenvolvimento e ameaça à segurança econômico-social da comunidade internacional. Em termos gerais, tal bandeira apresentava pontos de tangência com os argumentos do ex-chanceler Araújo Castro, que em célebre discurso pronunciado em 1963, na abertura da 18ª sessão da Assembleia Geral da ONU, traçou um diagnóstico que igualmente apontava reciprocidade no que tange à díade subdesenvolvimento e instabilidade (CASTRO, 1963/1982, p. 37).

No tabuleiro interamericano, as relações estabeleceram-se sobre duas vias principais. Com Washington, Itamar Franco diligenciara melhorar a imagem do Brasil. Deve-se ter em mente que as turbulências políticas domésticas, a hesitação frente ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), assim como as reticências no que tange à adesão plena ao receituário liberal – já adiantado na Argentina, no México e no Chile –, condicionaram a erupção de alguns focos de tensão entre os dois países. A reversão deste cenário adverso começou a ser arquitetada desde a posse de Franco, pautando-se em grande medida no êxito do plano ortodoxo de estabilização macroeconômica. Ao assumir a pasta da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso introduziu uma reforma tributária e um plano para redução do déficit público, resultando no Plano Real²³⁵. Este último, ao exorcizar os efeitos deletérios da inflação, converteu-se em elemento de credibilidade frente aos países centrais.

Na esfera das continuidades, a manutenção da orientação desenvolvida por Collor para o terreno da segurança também cooperou para a maior confiabilidade de Washington. Neste caso, a aprovação do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares – firmado entre Brasil, Argentina, Agência Internacional de Energia Atômica e Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc) –; a ratificação do Tratado de Tlatelolco; e a disposição em aderir ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), aumentaram

²³⁵ Convencionou-se associar a sigla FHC ao Plano Real. Entretanto, muitos outros agentes importantes contribuíram para a criação da nova moeda, dentre os quais Ciro Gomes e Rubens Ricupero. A “apropriação indevida” realizada por Cardoso e pela mídia gerou muitos ressentimentos no meio político.

suas chances de ser retirado da lista de restrições que limitavam o acesso do país à tecnologia sensível e melhorou as condições gerais do país em suas negociações comerciais e políticas com os Estados Unidos (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14).

Essas medidas resultaram no que Hirst e Pinheiro denominam de “desdramatização” do relacionamento bilateral entre Brasília e Washington. Não obstante a permanência de divergências residuais, tal fenômeno alavancou a superação parcial dos antagonismos recíprocos e involucrou a vocação autonomista da política externa brasileira, assegurando a continuidade de uma postura assertiva, apesar da predominância cêntrica norte-americana.

A outra diretriz política de Itamar Franco para o cenário interamericano consistiu na articulação trifurcada com a vizinhança sul-americana. De um lado, dava-se continuidade às negociações direcionadas para o aprofundamento do regionalismo vigente no Mercosul, caminhando rumo à união aduaneira. Paralelamente, através da Iniciativa Amazônica (1992), planejou-se estabelecer uma área de livre comércio entre o Brasil, os países do Pacto Andino, a Guiana e o Suriname. A ideia era reeditar o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, acrescentando, todavia, a cooperação econômica entre todos os Estados que compartilham territórios do bioma Amazônia, uma área de inquestionável importância geoestratégica. Em 1993, sob a chancelaria de Celso Amorim, o Brasil lançou uma proposta para formar um novo bloco regional: a Área de Livre Comércio Sul-Americana. Pretendia-se que a América do Sul contemplasse uma zona de livre comércio dentro de dez anos, o que seria operacionalizado por meio de desgravação tarifária linear (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 15).

Segundo Amado Luiz Cervo, a Alcsa foi lançada como uma reação bidirecional. De um lado, tentava-se promover um reequilíbrio relativo de poder frente ao Nafta, considerando que a opção mexicana pela composição de um bloco trilateral com os Estados Unidos e o Canadá ratificava o destino daquele país como um satélite econômico de Washington. Este acontecimento é particularmente importante, pois a maior nação latino-americana fora da América do Sul – e única da América do Norte – estava, de agora em diante, isolada de seus congêneres e formalmente comprometida em um projeto com o “adversário hereditário” dos países da região (CERVO, 2008, pp. 202-203).

No campo imaginário, especulava-se que a combinação da globalização com a liberalização econômica promoveria um mundo mais harmônico e homogêneo, onde seriam universalizados o desenvolvimento, a tecnologia e a riqueza (PADULA, 2011, p. 146). Essa perspectiva otimista, em conjunto com a expectativa por recompensas especiais, resultou na associação mexicana com o *hegemon*. A inclinação por essa opção também pode ser entendida a partir de três fatores paralelos: (i) o enorme diferencial de recursos de poder entre

ambas as nações; (ii) as poucas alternativas externas de acomodação com a potência do Norte; e (iii) a proximidade geográfica (HURRELL, 1995, p. 35).

José Flávio Sombra Saraiva constata que a formação do Nafta teve impactos simbólicos tão profundos que contribuiu para reformular as concepções acadêmicas tanto no Canadá como no México. A abordagem autóctone e crítica, até então arraigada nas universidades mexicanas desde a década de 1960, foi ofuscada por uma corrente de pensamento neoliberal, cuja assimilação acrítica refletiu-se na política externa de Carlos Salinas de Gortari e na reestruturação dos programas das disciplinas teóricas de cursos superiores, incluindo o conceituado *Centro de Estudios Internacionales*, do Colégio do México (SARAIVA, 2001, pp. 48-50).

Comparado ao México, o Brasil desfrutava de uma posição muito mais confortável. Contribuíam para isso: (i) o leque de possibilidades tangíveis de cooperação e integração disponíveis na América do Sul; (ii) o posicionamento geográfico privilegiado, no coração do subcontinente; e (iii) o fato de o Brasil acreditar na sua vocação de *global trader*, o que inviabiliza adesões excludentes ou vinculadas prioritariamente a um número escasso de parceiros.

Ao participar do Fórum *The Western Hemisphere Interface: Beyond Nafta*, no México, o embaixador Rubens Ricupero expressou preocupação com as reverberações que o Nafta poderia provocar na economia brasileira. De acordo com Ricupero,

Os países do Sul devem, primeiro, consolidar sua integração econômica antes de se engajarem, coletivamente, em arranjos comerciais com o Nafta ou outros grupos. Aspirando a se tornar uma unidade alfandegária, o Mercosul tenta no momento definir uma tarifa externa comum. Dos membros do Mercosul, o Brasil é o país que apresenta maiores semelhanças com o México em termos de comércio com os Estados Unidos. (...) Em consequência, o Brasil poderia ser particularmente afetado pelos possíveis efeitos do desvio de comércio acarretado pelo Nafta (RICUPERO *apud* VIZENTINI, 2008, p. 89).

Por outro lado, a Alcsa podia ser igualmente interpretada como uma resposta diplomática em face do projeto de ampliação do Nafta, iniciativa embrionária de liberalização econômica hemisférica daquilo que redundaria na Alca, em 1994. Na perspectiva brasileira pairava uma desconfiança quanto aos resultados que sucederiam a partir da desgravação tarifária envolvendo Estados com níveis de desenvolvimento tão assimétricos como aqueles que o continente americano apresenta (PINHEIRO, 2004, p. 59). Todavia, a rejeição àquela proposta alicerçava-se, com relativo conforto, no fundamento da vocação brasileira como *global trader*.

Entretanto, o cenário político na região era desfavorável à Alca. Por conta de imperativos conjunturais, predominava, mesmo entre os governos de partidos historicamente classificados como de esquerda²³⁶, um comprometimento com o receituário liberal do Consenso de Washington²³⁷, que significava o pré-requisito para tornar-se membro do Nafta ou contrair empréstimos com o Fundo Monetário Internacional (VIZENTINI, 2008, p. 87). Sendo assim, o esforço da diplomacia brasileira em tentar cooptar a vizinhança para uma iniciativa autóctone de integração resultou numa lógica de atuação fragmentada.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul assumiu uma dimensão estratégica até então inexistente com relação à Argentina, ao Paraguai e ao Uruguai, afiançando a permanência destes países no bloco e moldando um quadro de cooperação entre os mesmos. Eram contrabalançadas àquilo que o chanceler argentino Guido Di Tella denominou de *relaciones carnales* com os Estados Unidos, postura que gerava dificuldades de convergência entre os dois sócios maiores do Mercosul. De acordo com Miriam Saraiva, Buenos Aires estava dividida entre três possibilidades: (i) ser favorável ao Mercosul, (ii) aderir ao Nafta/Alca ou (iii) fortalecer o Mercosul para posteriormente ingressar ao Nafta/Alca dotada de uma estrutura econômica menos vulnerável (SARAIVA, 2012a, p. 99).

Forte adepto do que Alexandra de Mello e Silva definiu como “crença iluminista” do pós-Guerra Fria, o Chile encontrava-se em vias de assinar um tratado de livre comércio com Washington (SILVA, 1998, p. 3). A Brasília coube apresentar a criação de uma comissão encarregada de estudar um corredor bioceânico, além da composição de acordos de cooperação em diversas áreas e incorporar Santiago ao ensaio integracionista sul-americano, numa tentativa de persuadir suas elites políticas a repensar a opção norte-americana em vias de ratificação. Com a Bolívia, negociou-se a construção de um gasoduto para possibilitar a exportação de gás natural para o Brasil. Aos demais vizinhos da região amazônica, coube um debate sobre a manutenção da soberania e controle daquela área e, em relação à Colômbia, à Guiana, ao Suriname e à Venezuela, deu-se um passo além, buscando-se concretizar acordos nas áreas de transportes, meio ambiente, agricultura e repressão ao narcotráfico (VIZENTINI, 2008, p. 87).

²³⁶ O caso mais emblemático é o do Partido Justicialista (Argentina).

²³⁷ Proposto pelo economista John Williamson em 1989, o Consenso de Washington consistia num conjunto de dez recomendações derivadas da doutrina liberal. O Fundo Monetário Internacional passou a condicionar essas medidas de ajustamento macroeconômico para os países em desenvolvimento. Na América Latina, as ideias do Consenso de Washington foram aplicadas com vigor durante a década de 1990. Dentre as medidas recomendadas, estavam: a reforma fiscal, a abertura comercial, as privatizações e a desregulamentação.

Na avaliação de Flavia de Campos Mello, “o universalismo, na década de 90, foi expresso primordialmente no regionalismo” (MELLO, 2000, p. 14). Em outras palavras, a política externa brasileira reafirmou seu caráter autonomista a partir de iniciativas relacionadas à região, enfrentando os imperativos da integração hemisférica. Buscou-se, assim, o aprofundamento do Mercosul e uma nova iniciativa integracionista presente na Alcsa.

Independente da trajetória proposta para realizar uma área de livre comércio sul-americana – fosse pela adesão de novos membros ao Mercosul, ou pela criação de um organismo intergovernamental paralelo –, deve-se observar que sua originalidade se relacionava ao fato de ser a primeira iniciativa integracionista a pensar a região sul-americana em sua totalidade, partindo de um argumento geográfico desvinculado do peso até então exercido pela identidade latino-americana.

É importante lembrar que a ideia de América Latina até então era a grande referência dos limites territoriais das concepções de integração regional, a exemplo da Alalc/Aladi. Investir em um projeto sul-americano significava enfrentar um discurso identitário já consolidado e excluir metade da América Latina, deixando de fora: México, Panamá, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Haiti, República Dominicana e Cuba. Isso seria feito em prol da formação de um bloco contíguo, que por sua vez incluiria a Guiana e o Suriname, países até então à margem de praticamente todos os regionalismos apenas por não se enquadrarem nos parâmetros culturais e idiomáticos da família latino-americana.

Considerando as condições pelas quais chegou ao poder e o pouco tempo no exercício da presidência, pode-se dizer que Itamar Franco fez com que o Itamaraty trabalhasse bastante. Agora, seu governo chegava ao fim e uma nova disputa eleitoral se aproximava. Associado ao êxito da estabilidade macroeconômica, o ex-ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (PSDB) venceu as eleições presidenciais de 1994 com relativa facilidade, já no primeiro turno. No que se refere à política externa, o governo Cardoso apresentou mais pontos de convergência do que de ruptura com o padrão de atuação de seu antecessor. Conservou-se, desse modo, uma agenda orientada para a integração regional sul-americana (MELLO, 2000, pp.14-18).

5.3 A Política Externa de Fernando Henrique Cardoso e as Bases da Identidade Sul-Americana

Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 32), a era Cardoso baliza a consolidação de um novo paradigma da política externa brasileira: a autonomia pela participação²³⁸. Rompendo em definitivo com a lógica de atuação pautada na autonomia pela distância²³⁹, o novo governo percebera que as circunstâncias apresentadas pela nova ordem mundial pós-bipolar impeliam o país a redefinir sua inserção internacional, abandonando posicionamentos alicerçados na autossuficiência.

A *autonomia pela participação* conciliava a adesão às normas e aos regimes internacionais com a preservação de espaços de soberania. No âmbito regional, manteve-se a lógica de evitar a partilha de soberania em arranjos de integração, o que poderia constranger sua liberdade de projeção no tabuleiro externo. Tal opção revelou seus resultados tanto no entorno sul-americano como no Mercosul, provavelmente a organização mais sensível aos efeitos dessa lógica de atuação.

O chanceler Luiz Felipe Lampreia, que denominou o mesmo paradigma de autonomia pela integração, ao comentar sobre a concepção de uma hipotética autoridade supranacional no âmbito do Mercosul, ponderou de forma lacônica que “o Brasil não tem razão nenhuma para abrir mão da sua soberania” (LAMPREIA, 1999, p. 304). Para além das especificidades do novo paradigma, esse aforismo apenas ratificou a histórica resistência a arranjos que entrevejam o fortalecimento de organismos internacionais cujos objetivos apontem um caminho rumo à supranacionalidade. O enraizamento do princípio da autonomia evidencia-se, desta forma, nas preferências delineadas pela estrutura dos projetos de matiz intergovernamental dos quais o Brasil participava. Não causa espanto que esse perfil seja ainda mais evidente quando se toca no tema da integração regional (VIGEVANI et al., 2008, p. 16).

Em face das dificuldades para realizar o aprofundamento institucional do Mercosul – haja vista que a desvalorização abrupta do real, em 1999, provocou impactos severos na economia argentina, que por sua vez retaliou o Brasil com tarifas alfandegárias –, o governo

²³⁸ Seguindo uma lente interpretativa distinta, Amado Luiz Cervo afirma que a era Cardoso “oferece, com efeito, o espetáculo da dança dos paradigmas: o desenvolvimentista que ele se compraz em ferir gravemente sem matar, o normal [neoliberal] que emerge de forma prevalecente e o logístico que ensaia como outra via. (...) A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo” (CERVO, 2008, pp. 82-85).

²³⁹ Para maiores informações sobre o conceito de autonomia na política externa brasileira, ver VIGEVANI e CEPALUNI (2009).

Cardoso acelerou outras iniciativas regionais, dessa vez com o conjunto da vizinhança sul-americana, destacando-se a I Reunião de Presidentes da América do Sul (SARAIVA, 2014, p. 65). Com efeito, houve uma mudança de rumos em direção a uma opção de natureza quantitativa – o regionalismo ampliado – em detrimento dos investimentos de capital político em um Mercosul que se encontrava em crise (MELLO, 2000, pp. 17-18).

Entretanto, a aproximação com os países vizinhos esbarrou numa série de dificuldades. Além do exíguo crescimento econômico da América do Sul durante a década de 1990, somava-se a instabilidade política de alguns países, mormente o Paraguai²⁴⁰ e alguns países da Comunidade Andina (CAN) – não obstante as energias canalizadas para criação de altas instituições formais nos marcos do bloco²⁴¹. Na avaliação de Andrés Malamud, a CAN

Apesar de funcionar como uma área de livre comércio desde 1993 - primeiro entre Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela e, mais tarde, também com Peru - e de ter uma tarifa externa comum desde fevereiro de 1995, a característica da região não tem sido o desenvolvimento, mas a revolta social, a instabilidade política e o fracasso econômico. (...) os países andinos não lograram consolidar uma zona de paz, estabilidade e crescimento (MALAMUD, 2010, p. 12).

Em 1995, motivados por disputas fronteiriças, Equador e Peru deram início a um conflito armado (MALAMUD, 2012, p. 12). Menos de um mês após o início do conflito, o Brasil assumiu o papel de mediador e iniciaram-se as conversações de paz. Fernando Henrique Cardoso engajou-se pessoalmente na busca de um desenlace para o cenário de guerra provocado pelos dois países sul-americanos. Consolidado o cessar-fogo sem a necessidade de uma solução extrarregional através da OEA, Cardoso pôde celebrar o episódio como uma “vitória para o continente”²⁴². O Chefe do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos, general John Shalikashvili, referendou o “papel de liderança”²⁴³ do Brasil frente ao episódio²⁴⁴. Emblemático, o Acordo Global Definitivo da Paz foi assinado três anos depois, em Brasília, resultando no Tratado de Comércio e Navegação e no Acordo Amplo de Integração Fronteiriça.

²⁴⁰ No início de 1998, pairava um clima de crise institucional no Paraguai, com graves suspeitas de uma possível anulação das eleições presidenciais agendadas para maio daquele ano. Um golpe de Estado poderia colocar em xeque a credibilidade do Mercosul e acarretar a expulsão daquele país do bloco. Nesse contexto, o papel do eixo Brasília-Buenos Aires foi essencial para evitar a quebra da legalidade democrática (ALMEIDA, 2009, p. 40).

²⁴¹ “Atualmente, o princípio legal de efeito direto e a supremacia do direito comunitário, fazem da Comunidade Andina a segunda região do mundo no que tange ao seu nível formal de institucionalização, somente atrás da União Europeia” (MALAMUD, 2010, p. 12).

²⁴² “Fernando Henrique Cardoso celebra vitória para o continente”. O Globo, Rio de Janeiro, 18 fev. 1995. O Mundo, p.22.

²⁴³ *Leadership role*, no original.

²⁴⁴ Brasil-Estados Unidos. Visita do General Shalikashvili. Entrevista com o Senhor Presidente da República. 11/03/1995. Número 391.

Sem a conversão da América do Sul em uma zona democrática, estável e de paz, seria impossível fomentar a abertura de canais subcontinentais de diálogo capazes de impulsionar os anseios integracionistas presentes na agenda brasileira, ainda que a vocação comercialista imperasse naquele momento. Em 1998, por exemplo, a proposta da Alcsa foi parcialmente reaquecida com a assinatura de um acordo-quadro destinado a estabelecer preferências tarifárias entre o Mercosul e a Comunidade Andina (BECARD, 2009, p. 100).

Em 2000, sob os auspícios do então presidente Fernando Henrique Cardoso e seu chanceler Luiz Felipe Lampreia, convocou-se em Brasília a I Reunião de Presidentes da América do Sul, na qual seus respectivos chefes de Estado debateram temas então considerados de primeira importância para garantir o desenvolvimento e a segurança na região. É crucial ressaltar o caráter pioneiro da proposta, haja vista que até aquele momento, todas as cúpulas americanas convergiam para um perfil ora pan-americanista, ora latino-americanista, daí o ineditismo da proposta de Cardoso e Lampreia, que também começava a acenar para uma nova proposta de identidade supranacional. Todos os doze chefes de Estado compareceram à reunião²⁴⁵.

Sem propostas precisas para a criação de instituições formais, o encontro possuía uma estrutura mais flexível, centrando-se nas possibilidades de cooperação regional a partir de reuniões regulares sujeitas a um determinado conjunto de regras e ao estabelecimento de um padrão de valores institucionais a serem seguidos pelos Estados sul-americanos.

O Comunicado de Brasília, texto derivado do intercâmbio de ideias registradas ao longo daquele encontro de presidentes, é a fonte primária por excelência para entender o lugar da América do Sul na diplomacia brasileira durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi a primeira vez que a identidade sul-americana aparece em um documento oficial reconhecido pelos doze países da região. Da maneira pela qual é descrita, nota-se que ela possui as características de uma identidade supranacional, apresentando-se como um mecanismo de articulação tanto entre os países sul-americanos, como em relação a terceiros Estados e organizações internacionais. O mais interessante é que essa identidade dialoga com o impulso integracionista, que é justificado a partir de quatro elementos que dialogam com os fatores causais elencados no Capítulo 1: a geografia, a afinidade de valores sócio-políticos, o legado histórico-cultural comum e a expectativa de ganhos coletivos.

²⁴⁵ Além do anfitrião Fernando Henrique Cardoso, participaram os presidentes da Argentina, Fernando De la Rúa; da Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; do Chile, Ricardo Lagos Escobar; da Colômbia, Andrés Pastrana Arango; do Equador, Gustavo Noboa; da Guiana, Bharrat Jagdeo; do Paraguai, Luís Angel González Macchi; do Peru, Alberto Fujimori; do Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; do Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e da Venezuela, Hugo Chávez Frias.

Sua realização resultou da convicção de que a **contiguidade geográfica** e a **comunidade de valores** levam à necessidade de uma **agenda comum** de oportunidades e desafios específicos (...)

A consolidação e a **instrumentação da identidade sul-americana contribuirão, assim, para o fortalecimento de outros organismos, mecanismos ou processos regionais**, com abrangência geográfica mais ampla, de que fazem parte países da América do Sul. (...) **A identidade sul-americana, que se consolida em países que dividem uma mesma vizinhança imediata**, reforça e complementa os laços bilaterais e multilaterais com as outras nações da América Latina e Caribe, do continente e do mundo. (...)

Os Chefes de Estado observaram que **o impulso da integração transfronteiriça se fortalece porque decorre, entre outros fatores, da proximidade geográfica, da identidade cultural e da consolidação de valores comuns**. As fronteiras sul-americanas devem deixar de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo de ligação para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um **espaço privilegiado de cooperação**. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000 – Ênfases minhas).

O Preâmbulo do texto também faz referência aos compromissos comuns considerados irrenunciáveis: “democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado.” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

5.3.1 Comunidade de Valores: Estabilidade, Segurança, Democracia e Direitos Humanos

O compartilhamento de valores é um dos elementos que formam a base da identidade supranacional sul-americana. Com efeito, a manutenção de um ambiente harmônico na América do Sul recebe ênfase considerável nos parágrafos iniciais do Comunicado de Brasília. A proximidade cronológica com os eventos de hostilidade entre o Equador e o Peru contribuiu para realçar o tema da segurança, tendo em vista que o episódio de suplantação das disputas entre os dois países é citado, no Parágrafo 4 do texto, como exemplo do espírito de entendimento presente nas relações entre os Estados sul-americanos.

A paz e o ambiente de amizade e cooperação entre os doze países sul-americanos são características que distinguem favoravelmente a região no plano internacional. A superação definitiva de diferendos territoriais, a exemplo do acordo de 1998 entre o Equador e o Peru, constitui demonstração recente do espírito que prevalece na América do Sul, que tem feito e fará dessa parte do mundo uma área de paz e cooperação, sem conflitos territoriais. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Busca-se consolidar a ideia de uma comunidade psicológica não belicista, ao apresentar a América do Sul como uma zona de paz onde predomina a concórdia, distinguindo-se sobremaneira de outras regiões onde a “paz e o ambiente de amizade e cooperação” não existem na mesma proporção, criando um ambiente mais suscetível ao conflito interestatal.

Os instrumentos apresentados como necessários para criação de uma Zona de Paz Sul-Americana são: a integração; a solução pacífica e negociada de controvérsias; a observância às normas pertinentes do Direito Internacional; o desarmamento e a não proliferação de armas de destruição em massa. Alguns dos itens elencados acima coincidem com princípios constitucionais brasileiros, como a renúncia às armas nucleares. Na dimensão sul-americana, a defesa da não proliferação desponta como uma espécie de ratificação coletiva do TNP, uma vez que na ocasião do encontro, não havia nenhum país da região alheio ao referido tratado e, portanto, disposto a investir em armamentos nucleares para incrementar seus indicadores de poder.

O compromisso com a democracia representativa apresenta-se como um pré-requisito indispensável para a consolidação da paz regional e para a continuidade da integração. De acordo com o Parágrafo 20 do documento, a definição de democracia é alicerçada nos seguintes componentes: “processos eleitorais livres, periódicos, transparentes, justos e pluralistas, baseados no sufrágio secreto e universal” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000). Esperava-se que após um período marcado pela superação de regimes autoritários no subcontinente, as instituições democráticas fossem alçadas à condição de fundamento de legitimidade dos sistemas políticos. Nos Parágrafos 20 e 21 do texto, a democracia é considerada o instrumento basilar para a manutenção de relações interestatais saudáveis e estáveis, bem como a antessala do desenvolvimento econômico-social.

20. A consolidação da democracia e da paz em toda a região está na raiz da aproximação histórica entre os países da América do Sul (...). O amplo intercâmbio de ideias registrado durante a Reunião de Brasília fortaleceu o compromisso comum, irrenunciável, com a democracia, a paz e a integração.

21. A democracia representativa é o fundamento de legitimidade dos sistemas políticos e a condição indispensável para a paz, estabilidade e desenvolvimento da região. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Portanto, a ruptura da ordem democrática consistiria numa grave ameaça ao ambiente harmônico sul-americano. Para evitar retrocessos quanto a isso, é reafirmada a importância do Protocolo de Ushuaia (1998) e do Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação²⁴⁶ como garantias adicionais para a estabilidade político-institucional na América do Sul. Estados que por ventura rompessem com a ordem democrática seriam penalizados com a suspensão das futuras reuniões de cúpula sul-americanas.

²⁴⁶ Contido na Declaração de Galápagos.

22. Os Chefes de Estado coincidiram em que a democracia na América do Sul deve ser reforçada com a permanente promoção e defesa do estado de direito (...)

23. Os Chefes de Estado sublinharam a importância do “compromisso democrático” do Mercosul, Bolívia, e Chile, formalizado pelo Protocolo de Ushuaia, de julho de 1998, e do Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena sobre o “Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia”. (...) a manutenção do estado de direito e o pleno respeito ao regime democrático em cada um dos doze países da região constituem um objetivo e um compromisso comuns, tornando-se doravante condição para a participação em futuros encontros sul-americanos. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Para além de sua concepção estritamente política, a democracia também deveria ser compreendida em seu sentido *lato*, abarcando o respeito aos direitos humanos, o combate às desigualdades sociais e o enfrentamento às mazelas socioeconômicas estruturais dos países sul-americanos.

5.3.2 O Papel da Iirsa na Superação dos Desafios da Geografia

Reconhecendo que integração e desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam, o Comunicado de Brasília havia anexado o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul.

Idealizado por Fernando Henrique Cardoso, houve o cuidado para que esse documento de apoio fosse elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – com contribuições da Corporação Andina de Fomento (CAF) – e apresentado antes da realização do encontro, de modo a não ser recebido como uma imposição brasileira (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003, p. 213). Em seu Parágrafo 36, o Comunicado de Brasília já apresentava as justificativas para o projeto:

Os Chefes de Estado observaram que o impulso da integração transfronteiriça se fortalece porque decorre, entre outros fatores, da proximidade geográfica, da identidade cultural e da consolidação de valores comuns. As fronteiras sul-americanas devem deixar de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo de ligação para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um espaço privilegiado de cooperação. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

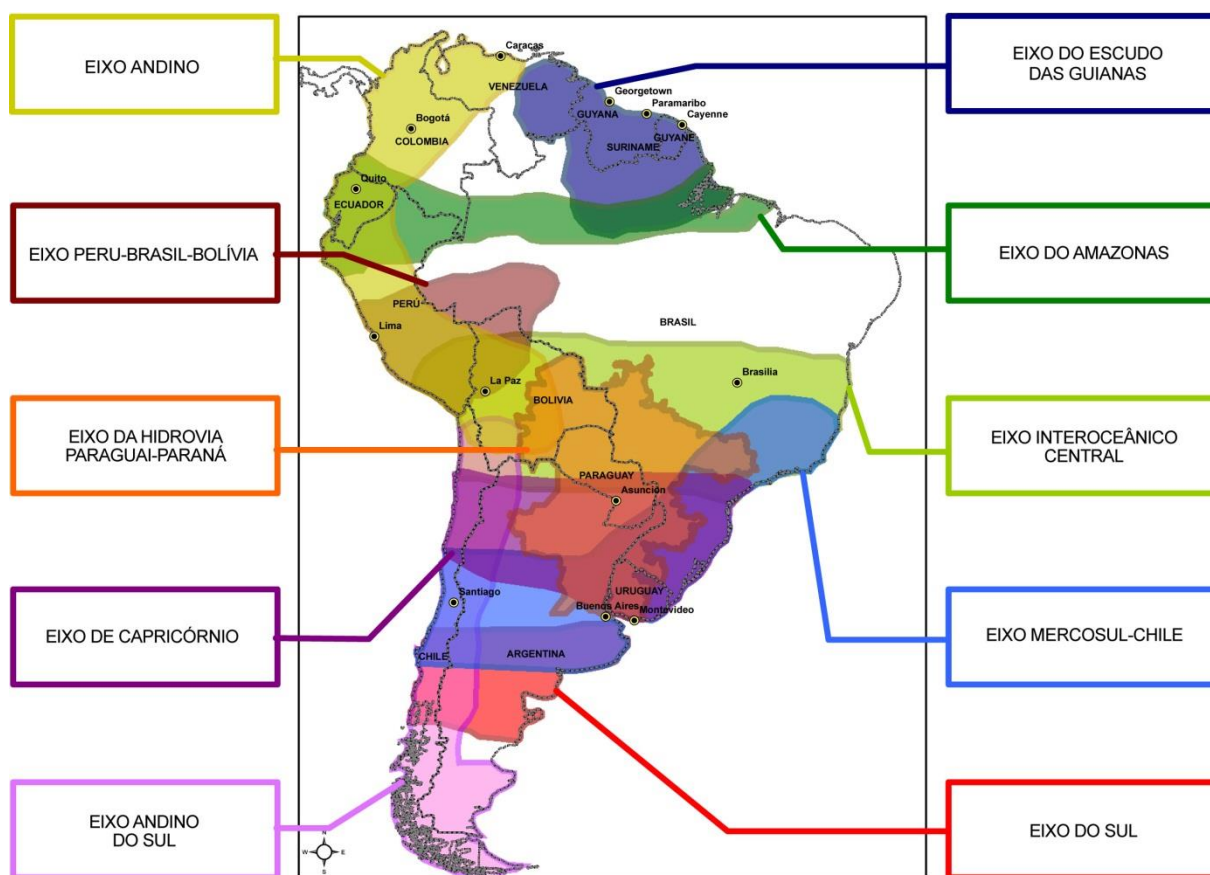
Na Declaração Final da reunião, os presidentes acordaram impulsionar o Plano de Ação, o que se materializou por meio de acordo durante a Reunião Ministerial de Montevideú, em dezembro daquele ano, quando passou a se chamar Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa). Com um horizonte de dez anos, o texto trazia propostas e sugestões para ampliar e modernizar a infraestrutura sul-americana, com ênfase nas áreas de energia, transportes e comunicações.

A Iirsa simbolizou o primeiro grande esforço prático para a superação das deficiências no plano da infraestrutura e dos desafios geográficos do subcontinente, equacionando os meios para efetivar a construção de um espaço sul-americano verdadeiramente integrado e otimizar a competitividade e o processo logístico geral. Conforme argumenta Celso Lafer:

estes projetos de infraestrutura de integração são um inequívoco exemplo do processo de transformação de fronteiras-separação em fronteiras-cooperação, e poderão ter um efeito multiplicador sobre o desenvolvimento e ampliar a integração econômica da região” (LAFER, 2004, p. 57).

O projeto proposto pela Iirsa organizou a América do Sul em dez eixos de integração que englobam o conjunto do subcontinente, cada qual classificado de acordo com as capacidades de exportação de cada área. Organizados a partir de redes de comércio e visando a apoiar o desenvolvimento de cadeias produtivas, em alguns casos essas faixas multinacionais criam interseções entre dois ou mais eixos, conforme é possível identificar no Mapa 3.

Mapa 3 - Os dez eixos de integração da Iirsa



Fonte: RODRIGUES, 2012

Em vigência até o presente, a Iirsa estruturou-se a partir de um modelo inovador no que tange à edificação de uma visão compartilhada de infraestrutura, alicerçada numa arquitetura institucional flexível e nos esforços sinérgicos de três setores-chave: comunicação, transportes e energia. Reuniam-se no Comitê de Coordenação Técnica: o BID, a CAF e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Essa tríplice parceria de instituições financeiras forneceu parte do capital necessário para levar adiante as orientações iniciais pretendidas pela Iirsa (RODRIGUES, 2012, p. 5). Além das instituições financeiras multilaterais – que deveriam realizar empréstimos de longo prazo e com taxas de juros adequadas –, o Comunicado de Brasília defendia a participação dos governos e do setor privado em um sistema de financiamento compartilhado.

Geograficamente, a América do Sul encontra-se bifurcada nas vertentes oceânicas do Atlântico e do Pacífico, dividida de Norte a Sul pelos Andes. Essa configuração espacial agia como uma espécie de força natural que, somada ao histórico de rivalidade colonial ibérica e a um comércio exterior direcionado para os mercados centrais, impeliu os seus países a se manterem relativamente desconectados entre si. Por enfrentar essa realidade e estimular a integração transfronteiriça, a Iirsa figura como o primeiro projeto relevante na busca da superação de uma dificuldade perene da região. Na visão do Comunicado de Brasília, a “integração e desenvolvimento da infra-estrutura física são duas linhas de ação que se complementam”²⁴⁷.

De acordo com Silvia Quintanar e Rodolfo López, os princípios norteadores de uma visão estratégica da América do Sul, tal como estabelecidos na Iirsa, podem ser definidos da seguinte maneira:

- a) Coordenação público-privada: os desafios do desenvolvimento da região englobam a necessidade de coordenação e liderança compartilhada entre os governos (em seus distintos níveis) e o setor empresarial privado, dividindo riscos e benefícios.
- b) Regionalismo aberto e convergência normativa: a América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico plenamente integrado, para o qual é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio e os gargalos na infraestrutura e nos sistemas de regulação e operacionalização.
- c) Eixos de integração e desenvolvimento: o espaço sul-americano é organizado em faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais, nas quais se busca estabelecer um padrão mínimo de infraestrutura de transportes, energia e comunicações, a fim de promover o desenvolvimento de negócios e apoiar cadeias produtivas com grandes economias de escala ao longo desses eixos, seja para o consumo interno da região, seja para a exportação aos mercados globais.
- d) Sustentabilidade econômica, social e ambiental: o processo de integração econômica do espaço sul-americano deve ter por objetivo um desenvolvimento de qualidade superior, o que significa que os projetos eleitos devem ser condicionados

²⁴⁷ Cf. Parágrafo 37 do Comunicado de Brasília (2000).

não somente pela eficiência econômica e a competitividade nos processos produtivos, como também pela sustentabilidade social e ambiental.

e) Aumento do valor agregado da produção: as economias devem orientar-se para a conformação de cadeias produtivas em setores de alta competitividade global, com base na geração de valor agregado nos recursos naturais.

f) Tecnologias de informação: o uso intensivo das mais modernas tecnologias de informática e comunicações é parte integral das condições para um desenvolvimento viável no âmbito da economia globalizada. Nesse sentido, assegurar o acesso da população à Internet constitui-se em um elemento básico para hierarquizar a qualidade dos recursos humanos e facilitar sua inserção nos mercados de trabalho do futuro. (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003, p. 214).

A Iirsa foi concebida sob os auspícios do regionalismo aberto, em um período em que praticamente todos os governos sul-americanos flertavam em alguma medida com ideias derivadas do Consenso de Washington²⁴⁸.

Sendo assim, reconhecia-se a necessidade de um novo ordenamento territorial que permitisse aos Estados da região fazer uso de corredores de exportação, de modo a ampliar sua competitividade no mercado internacional ao reduzir o custo logístico, incrementando seus fluxos para o mercado global valendo-se de suas vantagens comparativas.

Esse modelo foi criticado por diversos autores, dentre os quais Raphael Padula. Na visão de seus críticos, a Iirsa reproduziu o padrão histórico regional, acentuando a lógica “colonial” de convergência das economias sul-americanas “para fora”, dependente da demanda dos países centrais e articulada na especialização comercial baseada em *commodities* (PADULA, 2011, p. 175). Ademais, nota-se que todos os eixos de integração desembocam nos dois oceanos, deixando subentendida a visão puramente geoeconômica da região, não obstante a retórica oficial.

Uma mudança relevante dos princípios orientadores do planejamento da infraestrutura do subcontinente ocorreria apenas durante a presidência de Lula da Silva, nos marcos da III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004, e, posteriormente, após a incorporação da Iirsa ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan). Até então, os governos eximiam-se de intervir diretamente na elaboração e execução das obras de integração da infraestrutura física, deixando o protagonismo nas mãos de bancos multilaterais. Mesmo com essas mudanças, continuou-se a reconhecer a *expertise* da Iirsa, razão pela qual os governos buscaram operar de forma coordenada com a organização e aproveitando sua arquitetura institucional. Inclusive, a relevância da Iirsa foi citada

²⁴⁸ Os mandatários eram: Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luís Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Rinaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez Frias.

justamente na Declaração de Cusco, documento firmado após o fim do encontro de presidentes de 2004, no Peru.

[As Repúblicas sul-americanas] Reafirmam seu pleno respaldo à Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e aos avanços registrados nessa iniciativa, em especial no que se refere à “Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010” e à lista de projetos da IIRSA. (DECLARAÇÃO DE CUSCO, 2004).

Na esfera comercial, as trocas com os países da região assinalaram um movimento ascendente praticamente contínuo até fins da década de 1990. Uma fase de desaceleração pode ser identificada em 1998, até sofrer uma redução vertiginosa em 2002, resultado, este, em grande medida associado à desvalorização do real em 1999 e à crise argentina de 2001 (cf. Tabela 8).

Tabela 8 - Comércio brasileiro com a América do Sul: de Collor a Cardoso

Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
1990	US\$2,710 bi	8,63%	US\$3,384 bi	US\$-0,673 bi	US\$6,094 bi
1991	US\$4,204 bi	13,30%	US\$3,465 bi	US\$0,739 bi	US\$7,669 bi
1992	US\$6,499 bi	18,16%	US\$3,372 bi	US\$3,126 bi	US\$9,871 bi
1993	US\$8,162 bi	21,17%	US\$4,486 bi	US\$3,676 bi	US\$12,648 bi
1994	US\$8,720 bi	20,03%	US\$6,023 bi	US\$2,697 bi	US\$14,743 bi
1995	US\$9,513 bi	20,46%	US\$9,181 bi	US\$0,331 bi	US\$18,695 bi
1996	US\$10,277 bi	21,52%	US\$10,696 bi	US\$-0,419 bi	US\$20,973 bi
1997	US\$12,799 bi	24,16%	US\$11,849 bi	US\$0,949 bi	US\$24,649 bi
1998	US\$12,344 bi	24,14%	US\$11,367 bi	US\$0,977 bi	US\$23,712 bi
1999	US\$9,440 bi	19,66%	US\$8,837 bi	US\$0,603 bi	US\$18,278 bi
2000	US\$11,122 bi	20,18%	US\$10,877 bi	US\$0,245 bi	US\$22,000 bi
2001	US\$10,284 bi	17,64%	US\$9,293 bi	US\$0,990 bi	US\$19,577 bi
2002	US\$7,493 bi	12,40%	US\$7,630 bi	US\$-0,136 bi	US\$15,124 bi

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012

Nos anos de 1997 e 1998, a América do Sul chegou a representar quase 1/4 de nosso fluxo total de exportações. Em 1999, este índice oscilou negativamente. No ano seguinte, nos marcos da Reunião de Presidentes da América do Sul, houve uma tímida recuperação dos números referentes tanto ao volume total como ao percentual de participação nas exportações. Em 2001 e 2002, ambos os índices mantiveram uma tendência geral de arrefecimento.

No último ano do governo Cardoso, a participação da América do Sul em nossas exportações declinou para 12,4%, o patamar mais baixo desde 1990. Na verdade, essa conjuntura acompanha as circunstâncias vivenciadas pelo Mercosul no mesmo período. As razões são evidentes, uma vez que os dois maiores países sul-americanos vivenciaram um cenário de crise entre os anos de 1999 e 2001, levando algum tempo para se recuperarem e reorganizarem suas respectivas economias²⁴⁹ (cf. Tabela 9).

Tabela 9 - Comércio bilateral do Brasil com a Argentina: da crise de 1999 até 2002

Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
1999	US\$5,364 bi	11,17%	US\$5,812 bi	US\$-0,448 bi	US\$11,176 bi
2000	US\$6,237 bi	11,32%	US\$6,843 bi	US\$-0,605 bi	US\$13,080 bi
2001	US\$5,009 bi	8,60%	US\$6,206 bi	US\$-1,196 bi	US\$11,216 bi
2002	US\$2,346 bi	3,88%	US\$4,743 bi	US\$-2,397 bi	US\$7,090 bi

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012

A despeito do decréscimo da corrente de comércio com a vizinhança na virada do século XX para o XXI, o Brasil enveredava-se para erigir uma percepção estratégica da América do Sul no contexto interamericano. Isso incluía, de um lado, a proposta de uma área de livre comércio intrazona e, de outro, um esforço prático voltado para a infraestrutura física, sem o qual os problemas que prejudicaram iniciativas pretéritas continuariam a atuar como uma força adversa à integração.

5.3.3 A Integração Sul-Americana e seus Diálogos com Outras Regiões

O Comunicado de Brasília não apresenta a articulação sul-americana como um fim em si mesma, mas como uma fase preliminar que antecede a integração latino-americana e caribenha, conforme aponta o Parágrafo 8 ao assinalar essa integração ampliada como “meta de política externa que está incorporada à própria identidade nacional dos países da região”²⁵⁰. Ao articular a proposta sul-americana com aquelas de viés latino-americano²⁵¹, nota-se uma coexistência de identidades supranacionais, tal como afirmado no Capítulo 1.

²⁴⁹ No caso da Argentina, a crise econômica veio acompanhada de uma crise política.

²⁵⁰ Cf. Parágrafo 8 do Comunicado de Brasília (2000). Essa frase sobre a importância da integração latino-americana faz, decerto, menção à incorporação desse tema às Constituições dos Estados da região, conforme analisado no Capítulo 3.

²⁵¹ “(...) em particular o Mercosul, seus processos de associação com a Bolívia e o Chile, a Comunidade Andina, a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Latino-Americano de Reservas, bem como a Aladi, o Tratado do

É interessante notar que o Parágrafo 9 também sugere a conformação de uma área de livre comércio das Américas, que teria como esteio a consolidação dos processos sub-regionais precedentes, o que indica a sobrevivência retórica de um pan-americanismo.

Sendo assim, o Comunicado de Brasília sugere que a ação conjunta dos países sul-americanos teria por finalidade servir de plataforma para ampliar as chances de auferir vantagens nas futuras negociações envolvendo a Alca, levando em consideração a capacidade do Brasil para influenciar a definição da agenda regional (FONSECA, 1999, p. 38). A formação de um polo de posições coordenadas seria determinante para assegurar ao Brasil uma margem de atuação mais larga, favorecendo-o tanto na dimensão regional como em suas pretensões como *global player*. Por outro lado, os demais países sul-americanos – sobretudo os mais vulneráveis – poderiam, durante os diálogos em torno da Alca, obter concessões setoriais, visando a minorar as assimetrias nos níveis de desenvolvimento de suas economias.

Embora o documento reconhecesse, em seus Parágrafos 9, 30, 33 e 34, que a formação do espaço econômico ampliado sul-americano teria por base o regionalismo aberto e auxiliaria futuras articulações extrarregionais – dentre as quais uma área de livre comércio hemisférica, “que a região deseja ver levada a bom termo”²⁵² – o Brasil pretendia impedir seus vizinhos de firmar tratados bilaterais de comércio com Washington ou adesões individuais ao Nafta. Ainda que em doses homeopáticas, essa aproximação poderia resultar em uma composição fragmentária da Alca, provocando desvio de comércio e estreitamento do espaço de manobra da diplomacia brasileira, mais interessada em obter contrapartidas em troca do ingresso conjunto da América do Sul na Alca²⁵³. Ao mesmo tempo em que procrastinava a respeito da liberalização continental – a conclusão das negociações estava prevista para o ano de 2005 – o Brasil empregava todos os seus esforços diplomáticos para tornar-se o centro de gravitação da América do Sul, posicionando-se como país anfitrião do encontro de presidentes. O chanceler Luiz Felipe Lampreia dizia que o Brasil provaria que não convidou os países sul-americanos para “um jogo anti-Estados Unidos e anti-Alca (...). Mas também não pode ser para que nos tornemos subxerifes dos Estados Unidos.”²⁵⁴

Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica, o Grupo dos Três, o Mercado Comum Centro-Americano e a Caricom, entre outros, têm sido os elementos mais dinâmicos da integração latino-americana e caribenha. Articular a América do Sul significa, portanto, fortalecer a América Latina e o Caribe.” Cf. Parágrafo 9 do Comunicado de Brasília (2000).

²⁵² Cf. Parágrafo 30 do Comunicado de Brasília (2000).

²⁵³ Sobretudo no tocante a temas sensíveis envolvendo compras governamentais, propriedade intelectual e subsídios agrícolas.

²⁵⁴ “Brasil reúne líderes para marcar posição”. Folha de S. Paulo, 27/08/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200013.htm>>. Acesso em: 11/12/2016.

O êxito de tais intentos é relativo. De um lado, os esforços não puderam evitar a continuação das negociações envolvendo acordos bilaterais de livre comércio entre Washington e o Chile, o Peru e a Colômbia. Que passaram a vigorar em 2004, 2009 e 2012, respectivamente²⁵⁵. Por outro lado, a gestão de Cardoso conseguiu gerar uma ideia de comunidade sul-americana. A Reunião de Brasília consistiu na realização de um feito inédito, não apenas por ter congregado os presidentes de todos os países independentes da região, mas por apresentar a América do Sul como algo além de uma expressão geográfica, ressaltando a existência de uma comunidade de Estados permeada por instituições, valores e interesses comuns.

Conforme salientado anteriormente, o Comunicado de Brasília apresentava aquele projeto sul-americano acompanhado de uma identidade supranacional correspondente, que existiria em paralelo à ideia de América Latina. Esse novo projeto ganharia solidez e continuidade com a Declaração de Cusco, em 2004, que ratificaria os argumentos presentes no Comunicado de Brasília, acrescentando uma narrativa histórica comum e, novamente, destacando a relevância da identidade sul-americana. Segue abaixo um trecho do Preâmbulo do documento:

Os Presidentes dos países da América do Sul, reunidos na cidade de Cusco, por ocasião da celebração das façanhas libertadoras de Junín e Ayacucho e da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá, seguindo o exemplo do Libertador Simón Bolívar, do Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, do Libertador José de San Martín, de nossos povos e heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana e interpretando as aspirações e anseios de seus povos a favor da integração, unidade e construção de um futuro comum, decidimos formar a Comunidade Sul-Americana de Nações.

I. A Comunidade Sul-Americana de Nações se forma, tomando em conta:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias (DECLARAÇÃO DE CUSCO, 2004).

Ainda que o Mercosul expusesse nítidos sinais de estagnação e, com a ascensão de Fernando De la Rúa, tenha até mesmo dado um passo atrás, por conta das orientações

²⁵⁵ Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>>. Acesso em: 19/10/2017.

comerciais que perfuravam a tarifa externa comum, estreitavam-se os vínculos de natureza política entre Brasil, Argentina e Uruguai, resultando inclusive em posições comuns na OEA (SARAIVA, 2012a, pp. 114-115). Os laços com Buenos Aires também foram reforçados. Por vezes, a relação Brasil-Argentina era comparada com aquela existente entre a França e a Alemanha, na União Europeia (ALMEIDA, 2009, p. 38).

A referência à identidade sul-americana, a primeira em um documento oficial, revela outro ineditismo derivado da Reunião de Presidentes de 2000. Este fato é bastante significativo, sobretudo ao observar o que se esperava da instrumentalização daquela identidade supranacional.

A consolidação e a instrumentação da identidade sul-americana contribuirão, assim, para o fortalecimento de outros organismos, mecanismos ou processos regionais, com abrangência geográfica mais ampla, de que fazem parte países da América do Sul. Essa visão se aplica, no plano político, especialmente, ao Grupo do Rio – para o qual convergem as iniciativas de aproximação entre países da América Latina e do Caribe –, à Organização dos Estados Americanos, às Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo das Américas, ou à Conferência Ibero-Americana, entre outros foros. Também se aplica, no plano econômico-comercial, à ALADI, ao SELA ou às negociações para a conformação de uma área de livre comércio das Américas. A identidade sul-americana, que se consolida em países que dividem uma mesma vizinhança imediata, reforça e complementa os laços bilaterais e multilaterais com as outras nações da América Latina e Caribe, do continente e do mundo. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Verifica-se que essa identidade supranacional sul-americana é descrita como uma ferramenta útil para a atuação conjunta em outros arranjos ou processos regionais, incluindo organismos de natureza econômico-comercial.

5.3.4 Um Balanço do Significado de América do Sul durante a Era Cardoso

A visão do governo Cardoso sobre a América do Sul não pode ser desvinculada do contexto internacional. Durante seu primeiro mandato, predominava uma espécie de euforia neoliberal característica dos primeiros anos do mundo pós-bipolar. Sendo assim, a integração sul-americana manteve sua vocação comercialista própria do regionalismo aberto. As palavras do chanceler Luiz Felipe Lampreia, segundo o qual o Mercosul não deveria ser “um fim em si mesmo, mas um instrumento para se conseguir uma participação mais ampla no mercado global” (LAMPREIA *apud* SARAIVA, 2012a, p. 95) é um indicativo bastante eloquente sobre a interpretação da função instrumental da América do Sul.

Coincidência ou não, a posição do governo brasileiro mudou após Celso Lafer substituir Lampreia como chanceler²⁵⁶. Em março de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso criticou o protecionismo dos países ricos e proclamou a célebre frase: “O Mercosul para nós é um destino, enquanto que a Alca é apenas uma opção, à qual vamos aderir apenas em condições favoráveis.”²⁵⁷. Valendo-se da análise de Amado Luiz Cervo, esse deslocamento de posição pode ser relacionado com a chamada “dança dos paradigmas” do governo Cardoso, que em seu segundo mandato já começava a apresentar maior ceticismo quanto aos efeitos positivos da globalização (CERVO, 2008, pp. 82-85). Na mesma ocasião, Cardoso também criticou as regras da Organização Mundial do Comércio, que na sua visão beneficiavam os países desenvolvidos em detrimento dos mais pobres.

Examinando as ideias debatidas na Reunião de Presidentes da América do Sul, nota-se que os resultados mais relevantes são justamente aqueles relacionados aos anseios econômicos mais urgentes – a estabilização macroeconômica e o incremento da corrente de comércio intrarregional – e, na dimensão política, o reforço da retórica pró-democracia e da necessidade de manter um ambiente harmônico e pacífico. Independente dos efeitos relativamente limitados das demais metas propostas pelo Comunicado de Brasília, é fundamental perceber que se renovaram as expectativas sobre a construção de um espaço sul-americano integrado, sendo a lisa o seu principal legado prático.

Da mesma maneira que Flavia de Campos Mello identifica no Mercosul uma espécie de instrumento indutor do Brasil para uma inserção mais competitiva no plano mundial (MELLO, 2000, p. 11), Letícia Pinheiro afirma que, apesar do fortalecimento da dimensão sul-americana, a lógica de atuação brasileira estruturou-se majoritariamente numa política bifurcada. Nessa dicotomia, o entorno global caracterizava-se como espaço para ganhos absolutos e o entorno regional para ganhos relativos (PINHEIRO, 2004, p. 63). Segundo Amado Luiz Cervo, predominou nos círculos governamentais a crença de que a nova configuração global baseada na negociação multilateral promoveria “regras justas, transparentes e respeitadas por todos” (CERVO, 2008, p. 54), havendo uma mudança quanto à interpretação da realidade internacional durante o segundo mandato de Cardoso. De acordo com Paulo Fagundes Vizentini, é nesse momento que o conceito de globalização assimétrica marcará o reposicionamento do país, com a adoção de uma postura mais branda no tocante ao

²⁵⁶ Celso Lafer tomou posse como Ministro das Relações Exteriores em 29 de janeiro de 2001, permanecendo no cargo até o fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso.

²⁵⁷ “Para FHC, Alca é ‘apenas opção’. Mercosul é destino”. Folha de Londrina, 13/03/2001. Disponível em: <<http://www.folhadelondrina.com.br/economia/para-fhc-alca-e- apenas-opcao-mercosul-e-destino-326957.html>>. Acesso em: 22/10/2016

discurso neoliberal (VIZENTINI, 2008, p. 98). Neste jogo de ressignificações, os regionalismos que perpassavam a América Latina ganharam progressivamente uma conotação defensiva em relação aos efeitos deletérios provocados pelas assimetrias da globalização.

A despeito do uso de lentes interpretativas distintas, Amado Luiz Cervo e Letícia Pinheiro convergem ao concluírem que, na percepção dos homens de Estado da época, os regionalismos inseridos na grande área latino-americana imprimiam uma espécie de resseguro face aos possíveis danos econômicos – financeiros, comerciais e produtivos –, oriundos de um processo de globalização marcado “pelo curso desenfreado do liberalismo mundial” (CERVO, 2008, p. 23).

Em termos prático-funcionais, pode-se considerar a Reunião de Presidentes da América do Sul como a pedra fundamental daquilo que meia década depois se tornaria a Casa. De fato, até 2013, o *site* da Unasul disponibilizava uma cronologia onde o nome do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso – e não o de Luiz Inácio Lula da Silva – era utilizado como marco referencial do início da proposta de união sul-americana. No mesmo sentido, durante o seminário “A América do Sul e a integração regional”, promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) na cidade do Rio de Janeiro, em 2011, o público ouvinte recebeu duas coletâneas de textos encadernados, todos relacionados ao tema do encontro. Um dos volumes reunia justamente os quatro documentos considerados essenciais para compreender o papel da América do Sul, a saber: o Tratado de Assunção (1991), o Acordo de Cartagena (1969), o Comunicado de Brasília (2000) e o Tratado Constitutivo da Unasul (2008).

Na perspectiva de Miriam Saraiva, os interesses do Brasil transbordavam para além da região, instrumentalizando as novas parcerias de modo a galvanizar um perfil de *global player*. Cioso da imagem brasileira no cenário mundial e da fidelidade aos regimes internacionais, o Brasil esforçou-se por erigir um consenso sul-americano no que tange à manutenção da democracia, destacada como valor universal a ser resguardado (SARAIVA, 2012a, p. 113).

Contudo, o ponto central para esta tese é que o Comunicado de Brasília inaugura a identidade supranacional sul-americana, inscrevendo-a pela primeira vez na história das relações interamericanas em um documento oficial. Doravante, esse elemento identitário passou a ser percebido como um atributo capaz de funcionar como um instrumento favorável à própria integração da região, além de operar em suas relações com terceiros Estados ou com outros organismos, conforme se tornará evidente no Capítulo seguinte.

O somatório dos fatores supramencionados abriu espaço para que segmentos da diplomacia e da *intelligentsia* brasileiras observassem o entorno sul-americano como uma unidade desvinculada da macrorregião latino-americana, conceito que via sua operacionalidade entrar em franco declínio. Em 1993, Celso Lafer afirmou que a América Latina constituía “a nossa circunstância” (LAFER *apud* MELLO, 2000, p. 11). Onze anos depois, na obra “A Identidade Internacional do Brasil”, Lafer renova o significado daquela região, ao defender um “novo enfoque para o conceito de América Latina” (LAFER, 2004, p. 55) em virtude da reconfiguração hemisférica de meados da década de 1990, cujo marco é a adesão do México ao Nafta. Ademais, Lafer começava a destacar alguns dos argumentos que ganhariam força durante o governo Lula, como o fato de a “América do Sul constituir uma unidade física contígua, propiciadora de oportunidades de cooperação econômica.” (LAFER, 2004, p. 54) e, em comparação com a América Central e o México – definidos como excessivamente dependentes dos Estados Unidos –, “A América do Sul, em contraste, tem relações regionais e internacionais mais diversificadas, tanto no plano econômico quanto no político.” (LAFER, 2004, p. 55).

Ainda que o México continuasse participando da Aladi e de outras iniciativas e canais, a ratificação da vinculação com Washington e a mudança de perfil para a política regional afastou o país do restante da comunidade latino-americana, colocando em xeque este parâmetro identitário.

O presente Capítulo buscou agrupar as iniciativas que contemplaram especificamente a América do Sul como espaço privilegiado para a inserção regional. Verificou-se que o papel da diplomacia brasileira foi fundamental para converter aquela expressão geográfica em uma identidade supranacional. Por essa razão, este Capítulo buscou apresentar os diálogos entre as políticas brasileiras para a região e a construção daquele modelo identitário.

Esse processo foi longo. Constatou-se que, do governo de João Figueiredo em diante, todos os presidentes brasileiros capitanearam algum projeto pensado para o subcontinente, muito embora a América do Sul *stricto sensu* somente viesse a figurar nos meios diplomáticos após a proposta da Alcsa de Itamar Franco e Celso Amorim. O projeto de um acordo de livre comércio sul-americano revelou uma mudança de posicionamento do governo brasileiro, que

passou a priorizar uma área de abrangência geográfica mais reduzida dentro da América Latina, mas que ao mesmo tempo ambicionava ir além do Cone Sul.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, protelou-se ao máximo as negociações da Alca, ao passo que o Mercosul passava por uma relativa estagnação após a crise de 1999 e o México era cooptado pelo Norte. Foi no xadrez internacional montado pela combinação desses fatores que se formaram as circunstâncias que condicionaram o redirecionamento do olhar brasileiro para o conjunto do continente sul-americano (BECARD, 2009, pp. 102-105), onde se esperavam obter ganhos relativos para melhor enfrentar as assimetrias da globalização.

Grosso modo, pode-se resumir o significado da integração entre Estados sul-americanos colocada em prática no segundo governo Cardoso a partir de três objetivos: (i) assegurar a paz regional, a perpetuação dos regimes democráticos e a não proliferação nuclear, mantendo-se em sintonia com a arquitetura de valores da nova ordem mundial; (ii) negociar, via coordenação conjunta da América do Sul, acordos mais vantajosos para o Brasil em uma futura área de livre comércio das Américas; e (iii) elevar, por meio da integração física e da desgravação tarifária, o fluxo de comércio com os demais Estados da vizinhança, além de realizar uma inserção mais competitiva na economia mundial.

Por sua vez, a era Lula referendaria a importância estratégica do subcontinente. Na sessão solene de posse no Congresso Nacional, o novo presidente anunciou que a política externa de seu governo seria regida orientada para “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (SILVA, 2003a, p. 40). Visando à consecução desses objetivos e dando prosseguimento ao trabalho iniciado por Fernando Henrique Cardoso, emergiu a Unasul, organização que teve papel importante no processo de consolidação da identidade sul-americana.

6 O BRASIL E A CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIDADE SUPRANACIONAL SUL-AMERICANA

Estamos profundamente empenhados na integração da América do Sul. Vemos essa integração não só do ponto de vista econômico e comercial. Acreditamos em um amplo processo de aproximação política, social e cultural entre os países da região, processo no qual o Mercosul tem papel de destaque.

- Luiz Inácio Lula da Silva (2002)

Sou muito sul-americano e não tenho nenhuma dificuldade em dizer ao mundo que a América do Sul tem sua personalidade.

- Celso Amorim (2006)

À luz do que foi dito no Capítulo anterior, nota-se que, ao longo da década de 1990, a América do Sul converteu-se em uma área privilegiada pela diplomacia brasileira, motivando a composição de acordos direcionados para diferentes propósitos, que vão desde os paradigmas integracionistas previstos no Mercosul e na Alcsa, até o modelo de cooperação derivado da Reunião de Presidentes da América do Sul.

Argumentou-se, também, que existiu uma espécie de simbiose entre a política externa brasileira e a emergência do paradigma identitário sul-americano, razão pela qual o presente Capítulo continuará a analisar esses dois elementos como entes complementares. Sendo assim, observar-se-ão o aprofundamento da ênfase brasileira sobre a importância da América do Sul durante a era Lula e os seus respectivos impactos na consolidação daquela identidade supranacional.

A partir da ascensão de Lula da Silva à presidência da república, a América do Sul foi alçada à condição de prioridade da política externa, o que significava dar continuidade à visão estratégica do governo anterior e contrariar uma parte da esquerda que continuava a resguardar uma visão romântica sobre a união da América Latina – não se pode ignorar que a simbólica Cuba castrista pertence a esta última, estando de fora da concepção sul-americana.

Além da herança recebida da administração Cardoso – a institucionalização de reuniões periódicas, a Iirsa e a identidade sul-americana –, o conceito de América do Sul passou por um processo de lapidação a partir da atuação conjugada de três grupos: o Itamaraty; os intelectuais simpatizantes ou membros do PT; e os geopolíticos nacionalistas. Dessa interação dialógica surgiu uma espécie de “síntese sul-americana”.

Neste contexto, buscou-se aprofundar os processos de cooperação e de integração formal, recolocando na ordem do dia os debates sobre a ampliação do Mercosul. Simultaneamente, o Brasil protagonizou os movimentos de criação de novos organismos, destacando-se a Casa, posteriormente renomeada Unasul. Esta última aprofundou a identidade

supranacional sul-americana, que havia sido mencionada pela primeira vez no Comunicado de Brasília.

6.1 Diplomatas, Petistas e Geopolíticos: a Síntese Sul-Americana

Ainda que as origens da busca da afirmação de uma identidade sul-americana pudessem remontar aos anos 1990, foi durante a era Lula que ocorreu a maturação dessa ideia. Nesse processo, interpretou-se o subcontinente a partir da visão de três grupos. Dessa confluência de leituras sobre o papel da região, surgiu uma espécie de síntese sul-americana que norteou a política externa brasileira para a vizinhança e embasou as principais diretrizes daquilo que se tornaria o Tratado Constitutivo da Unasul.

Conforme assinala Sean Burges (2010), as políticas brasileiras para a América do Sul consistem em um fator inscrito na longa duração, remontando às definições das diretrizes do Itamaraty pelo Barão do Rio Branco. Contudo, ao analisar o período democrático pós-1985, verifica-se que o Mercosul simboliza, inclusive na visão de Burges, o primeiro bloco regional capaz de aprimorar os anseios históricos de uma liderança de Brasília no subcontinente.

Neste contexto, o autor afirma que Celso Amorim representaria uma corrente de diplomatas que enxergava o espaço sul-americano como plataforma para alavancar a participação do Brasil em mercados globais, motivo pelo qual a Alcsa teria sido apresentada como proposta para contrabalançar os efeitos do Nafta (BURGES, 2010).

Nota-se, portanto, que uma das concepções de América do Sul vinha do próprio Itamaraty, que a despeito de suas divisões internas tendia a enxergar no subcontinente um espaço privilegiado para as relações exteriores do Brasil. A escolha por Celso Amorim para ocupar a chancelaria deveu-se à sua proximidade com o grupamento dos chamados *autonomistas*. Estes representavam uma corrente interna do MRE cuja linha de pensamento estava mais associada a uma visão de esquerda, devido às suas tendências com tonalidades desenvolvimentistas e nacionalistas, diferenciando-se, portanto, dos *institucionalistas pragmáticos*, que eram mais identificados com a abertura econômica moderada conduzida durante a era Cardoso²⁵⁸ (SARAIVA, 2010, pp. 48-49).

Conforme analisado no Capítulo precedente, Celso Amorim também possuía experiência anterior por ter atuado como Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco. Amorim foi um dos responsáveis pelo estabelecimento de uma agenda de política externa

²⁵⁸ Cf. notas 220 e 221.

bastante ampla, com a participação brasileira nos organismos internacionais estando marcada pela proatividade. No âmbito da América do Sul, é fundamental lembrar que Amorim atuou como o grande arquiteto da tentativa de costurar acordos com os países da vizinhança, visando à formação da Alcsa (BANDEIRA, 2009, p. 104). O próprio chanceler fez questão de recordar de seus esforços quando da III Reunião de Chanceleres da Casa, ocorrida em novembro de 2006, em Santiago:

A Comunidade Sul-americana não é somente uma soma, uma adição, é mais que isso. Temos de dar uma personalidade política a nosso continente, que é um continente enorme, fantástico. Eu dizia isso também pensando na integração Brasil-Argentina há vinte, trinta anos. E com a América do Sul em seu conjunto isso é ainda mais verdade.²⁵⁹

Ao ser escolhido por Lula para ocupar o posto máximo do MRE, Amorim teria uma segunda chance para tentar converter a América do Sul em algo mais do que uma mera expressão geográfica, inclusive recuperando a ideia da liberalização comercial no subcontinente.

Não creio que falar de área de livre comércio seja uma submissão ao ideal neoliberal. Primeiro porque há muitos tipos de áreas de livre comércio, e existem acordos desse tipo entre nós, como os acordos entre a Comunidade Andina e o Mercosul. A Guiana e o Suriname têm naturalmente um status especial por sua relação com o Caricom. Claro que não queremos uma área de livre comércio que signifique uma liberalização que cause problemas sociais, exclusão social, que promova a desigualdade. Mas entre nossos países queremos que o comércio seja o mais livre possível, respeitadas as questões sociais. Nas negociações entre Mercosul e Peru, inicialmente, e depois entre Mercosul e Comunidade Andina, todas as assimetrias e sensibilidades foram levadas em conta.²⁶⁰

Dessa vez, o chanceler contava com um contexto interamericano muito mais favorável para realizar seus desígnios de aproximação entre os Estados da América do Sul, haja vista que o governo Cardoso havia logrado êxito na formalização da primeira reunião de cúpula, além de ter conseguido um resultado prático a partir daquele encontro ao lançar a proposta de integração infraestrutural representada pela Iirsa. Essa perspectiva mais pragmática sobre a prioridade da América do Sul em relação à América Latina esteve presente desde o início da articulação Lula-Amorim.

Quando o presidente Lula assumiu, a intenção era fortalecer a integração sobretudo da América do Sul porque achávamos que era mais factível, a proximidade geográfica geraria possibilidades em infraestrutura, no trânsito de pessoas, facilidades para investimentos e comércio (AMORIM, 2010, p. 97).

²⁵⁹ “Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA”. Santiago, 24 de novembro de 2006.

²⁶⁰ Idem.

Ainda durante a III Reunião de Chanceleres da Casa, Celso Amorim comentava sobre a proposta de união sul-americana deixando em evidência que, até aquele momento, seu formato ainda não estava completamente definido: “creio que se temos uma Comunidade Sul-americana forte, se algum dia chegarmos a uma União Sul-americana, que devemos definir como será, criaremos vigor.”²⁶¹.

De fato, o significado da América do Sul e a posterior formação da Unasul ainda estavam em aberto, e sofreriam influência das interpretações de outros dois grupos políticos relevantes.

Uma dessas interpretações deriva das concepções de política externa do próprio PT e dos intelectuais simpatizantes ou associados ao partido. Diferenciando-se da maioria de seus homólogos, o PT possui um histórico de atuação internacionalista, com um programa mais definido no que tange ao campo da política externa.

O Foro de São Paulo, por exemplo, pode ser considerado como o local por excelência onde ocorreram os debates sobre qual seria o estilo de cooperação em nível regional defendido pelo partido. Fundado no contexto do fim do conflito intersistêmico da Guerra Fria e a partir de uma iniciativa do PT em parceria com outras legendas de esquerda – dentre as quais o Partido Comunista Cubano –, o Foro de São Paulo funcionava como um canal de diálogos regulares entre movimentos sociais, agremiações políticas e intelectuais latino-americanos (RAMMINGER, 2017, pp. 62-63). A declaração final do primeiro encontro do Foro contribui para elencar alguns de seus objetivos:

Este encontro é um primeiro passo de identificação e aproximação aos problemas. (...) Continuaremos somando inteligências e vontades à análise permanente que iniciamos, aprofundaremos o debate e procuraremos avançar com propostas de unidade de ação consensuais na luta anti-imperialista e popular. Promoveremos também intercâmbios especializados em torno dos problemas econômicos, políticos, sociais e culturais que a esquerda continental enfrenta. (...) A análise das políticas pró-capitalistas e neoliberais aplicadas pela maioria dos governos Latino-Americanos e seus trágicos resultados, assim como a revisão da recente proposta de “integração americana” formulada pelo presidente Bush para canalizar as relações de dominação dos EUA com a América Latina e o Caribe, reafirmam a nossa posição de chegarmos a nada positivo por esse caminho (FORO DE SÃO PAULO, 1990, pp. 11-12).

Nota-se, portanto, que o PT sempre se comportou como um partido preocupado com as questões internacionais. Com efeito, não surpreende que esse tema ocupasse as primeiras linhas do Programa de Governo de 2002:

²⁶¹ Idem.

[A política externa é o] Meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo (PT, 2002, p.6).

De acordo com Paulo Fagundes Vizentini, era esperado que a vitória da coalizão de centro-esquerda que conduziu Lula ao Palácio do Planalto materializasse uma postura mais contestadora da ordem mundial e da configuração e funcionamento dos organismos internacionais (VIZENTINI, 2008). A inflexão burocrática mais significativa nessa conjuntura de transição foi justamente a reorganização de forças do Itamaraty, onde recebeu destaque a ala dos autonomistas, cujos membros passaram a ocupar postos de expressiva relevância dentro do MRE.

Paralelamente, a Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos foi ocupada por Marco Aurélio Garcia. Acadêmico e membro fundador do PT, Garcia era secretário de Relações Internacionais do partido em 1990, quando atuou como um dos principais organizadores do Foro de São Paulo (JAKOBSEN, 2010, p. 108). Garcia representava, no âmbito do processo decisório das relações exteriores, o encontro das convicções do PT para a inserção internacional com os preceitos realistas e nacionalistas da corrente autonomista do MRE, representada por Celso Amorim.

Contudo, a escolha por Garcia representou uma nítida ruptura de paradigma, haja vista que a indicação de um político – e não de um diplomata – escapava ao padrão tácito estabelecido para o cargo. Somando-se a este fato, a assessoria passou a gozar de elevado prestígio no processo decisório de política externa, o que levou alguns setores do Itamaraty, da oposição e da imprensa a criticarem tal comando trino. Em certa ocasião, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia foram denominados os “três cavaleiros do apocalipse diplomático”²⁶² (GARCIA, 2010, p. 25). Os adversários do projeto petista asseveravam que a opção por Garcia acentuou o processo de partidarização da política externa. Nesse contexto, o PT era acusado de causar interferências na “torre de marfim” representada pelo Itamaraty.

A “opção sul-americana”, conforme definida por Marco Aurélio Garcia (2008, p. 22), consistiu na priorização da integração da América do Sul como meta de política externa para

²⁶² Por sua vez, a imprensa internacional elogiava Celso Amorim, que chegou a ser considerado o “melhor chanceler do mundo” pela revista norte-americana Foreign Policy. “The world’s best foreign minister”. Foreign Policy, 07/10/2009. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/>>. Acesso em: 07/08/2017.

o governo Lula. Historicamente, as esquerdas brasileiras sempre tenderam a pensar a solidariedade internacional ou a integração regional a partir de uma perspectiva latino-americana. Afinal, o próprio Foro de São Paulo seguia uma lógica latino-americanista. Ao deslocar a prioridade da diplomacia brasileira para a América do Sul, o PT confluiu com a posição mais pragmática do Itamaraty, ainda que as agendas e os temas apresentados para a região refletissem em nível regional os valores e convicções do partido – tal como a redução das desigualdades sociais e o combate à fome, por exemplo.

Sean Burges conclui que a postura de Amorim, somada ao discurso do então presidente Lula, resultou na priorização da América do Sul na diplomacia brasileira ao longo dos oito anos de governo. Por outro lado, Marco Aurélio Garcia ratificava a ideia de que o Brasil deveria assumir seu papel de líder na região, enquanto que o Itamaraty se esquivava dessa questão polêmica (BURGES, 2010). Desse modo, conjugavam-se duas visões: uma oriunda do Itamaraty e outra do Partido dos Trabalhadores.

Entretanto, havia um terceiro grupo que foi igualmente importante para a consolidação da ideia de América do Sul: os geopolíticos nacionalistas. Dentre estes, destacam-se o engenheiro Darc Costa e o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Samuel Pinheiro Guimarães ingressou no novo corpo diplomático com o cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores do MRE. O “segundo homem” do Itamaraty era conhecido por sua visão geopolítica e antiamericana presente em declarações ou mesmo registradas em livro, como no caso da obra “Quinhentos Anos de Periferia” (GUIMARÃES, 1999), uma espécie de “versão acadêmica” do livro “As Veias Abertas da América Latina”, de Eduardo Galeano. Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, Samuel Pinheiro Guimarães criticava abertamente a Alca, classificando-a como uma estratégia norte-americana para “garantir sua influência hegemônica na área geográfica que lhe é mais próxima”²⁶³ (GUIMARÃES, 1999, p. 99).

Darc Costa é um acadêmico vinculado ao Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No primeiro ano da administração Lula, Costa foi nomeado para ocupar a vice-presidência do BNDES, onde atuou como o principal estrategista do banco, abrindo uma porta para que seu pensamento integracionista sul-americano²⁶⁴ passasse a permear as decisões do Executivo. A importância e a influência que o BNDES adquiriu em relação à

²⁶³ Por essa razão, Guimarães foi afastado do cargo de diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do MRE.

²⁶⁴ Ver COSTA (1999/2003).

internacionalização das empresas brasileiras e ao desenvolvimento dos países vizinhos têm relação direta com a nova concepção do papel do banco.

Em sua dissertação de 1999 – anterior, portanto, à I Reunião de Presidentes da América do Sul –, Darc Costa já havia feito considerações importantes sobre a inserção brasileira nos contextos mundial e sul-americano. No que concerne ao primeiro, a principal medida consistia no rompimento com as ideias derivadas do liberalismo econômico. Esse posicionamento começava a ganhar vulto na medida em que as consequências das políticas pautadas no receituário liberalizante do Consenso de Washington e nas condicionalidades impostas aos empréstimos de organizações financeiras internacionais provocavam resultados deletérios nas esferas econômica e social dos países da América Latina²⁶⁵, o grande “laboratório liberal” da década de 1990. Ao classificar o liberalismo econômico como princípio filosófico a ser combatido, Darc Costa também argumentava que a formação de uma área de livre comércio hemisférica deveria ser evitada, haja vista as enormes assimetrias entre os países sul-americanos e os Estados Unidos.

A maioria dos intelectuais defensores do desenvolvimentismo afirma que, para uma determinada sociedade se ver livre da condição periférica, torna-se necessário que a mesma desconsidere as teorias que minimizam o poder do Estado, pois este último “existe como o melhor instrumento, já concebido, para romper a distância entre as sociedades” (COSTA, 1999/2003, p. 21). Darc Costa alicerça sua posição pró-Estado analisando o papel do intervencionismo e do nacionalismo econômico nos processos de desenvolvimento da Alemanha, dos Estados Unidos e do Japão na transição do século XIX para o XX. Na avaliação de Costa,

A economia, para eles [Alemanha, Estados Unidos e Japão], sempre foi vista como uma ferramenta a ser utilizada pelo Estado na busca de uma concepção estratégica, ou como um elemento primordial para a formulação de sua política. Nunca foram liberais (COSTA, 1999/2003, p. 28).

Costa afirma que o liberalismo econômico é, como toda teoria, dotado de historicidade e de valores. Nesse caso, a disseminação e a prática de doutrinas liberalizantes se coadunavam com uma série de interesses, entre os quais a preservação da supremacia adquirida pelos países do centro do sistema, que apenas adotavam a liberalização comercial quando se encontravam em um estágio superior de desenvolvimento, de modo a consolidarem uma relação de trocas desigual. Essa abordagem não é muito diferente daquela apresentada por

²⁶⁵ Segundo o IBGE, o PIB brasileiro cresceu em média 1,7% ao ano durante a década de 1990. Em 2003, 43% da população latino-americana vivia na pobreza (CERVO, 2008, p. 83).

Friedrich List, em 1841, na ocasião da publicação da primeira edição de seu livro “Sistema Nacional de Economia Política” (LIST, 1841/1986) ou de sua moderna reinterpretação realizada pelo economista sul-coreano Ha-Joon Chang. Os exemplos clássicos dessa estratégia nacional são justamente aqueles três países: a Inglaterra, a Alemanha e os Estados Unidos.

Ao defender sua visão estatista, Costa acabou se excedendo nas críticas ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional – ocupados por Antonio Palocci e Joaquim Levy, respectivamente –, fato que lhe custou a vice-presidência no BNDES²⁶⁶. Contudo, a sua concepção sobre o papel do BNDES permaneceu vigente e teria forte influência nas relações do Brasil com o restante da América do Sul.

Na visão dos geopolíticos, a política externa assume, na dimensão das instâncias de poder do Estado, uma função primordial para o desenvolvimento. Tanto Samuel Pinheiro Guimarães (1999) como Darc Costa advogavam que, no caso brasileiro, a estratégia nacional deveria ser definida nos marcos de um projeto de integração sul-americano, capaz de converter o potencial da região em poder de fato, fazendo com que o Brasil, vetor dessa articulação, emergisse como ator relevante nas relações internacionais. A América do Sul seria a plataforma por excelência para a expansão das empresas brasileiras, incrementando suas vantagens comparativas intangíveis (CERVO, 2008, p. 200).

Os geopolíticos nacionalistas não se preocupavam em omitir o papel central a ser exercido pelo Brasil. Samuel Pinheiro Guimarães argumentava que o Brasil é o “único país, devido às suas dimensões e ao seu potencial, que pode competir política e economicamente com os Estados Unidos na América do Sul” (GUIMARÃES, 1999, pp. 120-121). Por sua vez, Darc Costa defendia a formação de uma união sul-americana na qual Brasília ocupasse “o núcleo geográfico e histórico de um Megaestado²⁶⁷ em formação” (COSTA, 1999/2003, p. 16).

Ao lado de Samuel Pinheiro Guimarães, Costa contribuiu para adensar a prioridade destinada à América do Sul na era Lula, ressignificando a região de forma que a agenda brasileira encapsulasse a integração sul-americana dentro do grupamento de elementos

²⁶⁶ “Darc Costa entrega pedido de demissão a Mantega”. BNDES, 22/11/2004. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20041122_not927>. Acesso em: 11/12/2016.

²⁶⁷ O conceito de Megaestado é definido por Darc Costa a partir da observação dos processos de regionalização: “Em tempo de regionalização, como demonstrado pela recém-criada União Europeia, surge uma nova figura que se coloca acima do Estado Nacional, o Megaestado, que não o dispensa, mas que obriga a sua concepção estratégica a se voltar para a solução federativa de forma a garantir sua própria sobrevivência.” (COSTA, 1999/2003, p. 20).

definidores da estratégia nacional, não obstante a existência de um dissenso no tabuleiro doméstico.

Tal como ocorria com o chamado “mecanismo régio” dos Estados modernos²⁶⁸, quando a figura do rei se colocava entre a burguesia nascente e a nobreza decadente para conciliar posições e evitar tensões recíprocas, a liderança de Lula e sua diplomacia presidencial ativa funcionaram como um ponto de equilíbrio para as divergências existentes entre o Itamaraty, os geopolíticos nacionalistas e os intelectuais filiados ao PT (SARAIVA, 2012a, p. 133).

6.2 A Política Externa de Lula da Silva Para a América do Sul

Em linhas gerais, pode-se classificar a conjuntura política nas Américas, durante a década de 2000, a partir de dois grandes referenciais. O primeiro ocorreu a partir dos atentados terroristas do 11 de setembro, quando uma estratégia de combate global ao terror por parte dos Estados Unidos converteu-se no principal tema de sua agenda de política externa, deslocando a América do Sul para um plano nitidamente secundário. O segundo situava-se na emergência de governos sul-americanos ideologicamente tributários de ideias de esquerda, sendo de uso comum referir-se ao início dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Néstor Kirchner (2003-2007) como o marco cronológico desse fenômeno.

Conforme enunciado no Programa de Governo do PT para o primeiro mandato presidencial de Lula, o regionalismo sul-americano ocupou parte fundamental da projeção externa brasileira (PT, 2002). No entanto, houve frustrações com relação às expectativas depositadas nesse cenário de confluência de governos progressistas. Foram contrariados os prognósticos mais otimistas, segundo os quais a disseminação de mandatários com orientações programáticas antiliberais criaria consensos amplos e maior coesão entre os países.

Na verdade, as principais reivindicações oriundas das nações do entorno geográfico vinham justamente de lideranças e de governos alinhados ideologicamente com correntes de esquerda, destacando-se as recorrentes desavenças comerciais no eixo Brasil-Argentina, além dos problemas da Petrobras com o governo da Bolívia²⁶⁹, das demandas de revisão do Tratado

²⁶⁸ O conceito é de Norbert Elias.

²⁶⁹ Na ocasião, Hugo Chávez forneceu suporte financeiro e logístico para a causa de Evo Morales (BURGES, 2010).

de Itaipu por parte do Paraguai e do descompromisso da Venezuela em concluir as obras da refinaria de Abreu e Lima, em Pernambuco.

Com o objetivo de recompor o parque industrial argentino, a administração Kirchner aderiu a preceitos heterodoxos e nacionalistas no plano econômico, projetando um modelo neodesenvolvimentista. Todavia, as estratégias protecionistas adotadas ocorriam fora dos marcos legais do Mercosul, prejudicando as exportações brasileiras. O propósito que fomentava tais medidas era bastante simples: impedir que o mercado nacional fosse invadido por produtos brasileiros. Em contrapartida, a diplomacia de Lula adotava um comportamento leniente ante os mecanismos defensivos estabelecidos por Buenos Aires, levando alguns especialistas a classificarem essa postura a partir do conceito de “paciência estratégica” (GONÇALVES; LYRIO, 2003), outrora utilizado por Fernando Henrique Cardoso em situação semelhante.

Fora da esfera econômica, houve ainda uma tentativa de reequilíbrio de forças. Reagindo às pretensões brasileiras de afirmar-se como líder regional, Néstor Kirchner e Hugo Chávez ensaiaram uma maior aproximação bilateral, de forma a compor uma espécie de aliança estratégica entre ambos os países e, indiretamente, contrabalançar os anseios de Brasília (SARAIVA, 2009, pp. 82-83).

Neste contexto, destacava-se a diplomacia de alto perfil da Venezuela. Além de algumas medidas de alcance encoberto, como a compra de títulos da dívida argentina, Chávez realizou uma investida particular para tentar reforçar o papel de seu país em face da vizinhança. A criação da emissora regional TeleSur²⁷⁰ foi, na visão de Hugo Rogelio Suppo, uma medida que previa não apenas o fortalecimento da hegemonia interna do regime chavista, mas defendia a cooperação e a integração dos países da América Latina. Não por acaso, as transmissões da TeleSur começaram em 24 de julho de 2005, no simbólico dia do aniversário de Simón Bolívar (SUPPO, 2017, pp. 17-22).

Para além de operar como um instrumento de diplomacia pública e midiática, o canal foi um importante estímulo à disseminação de uma identidade latino-americana (SANTOS; FONTES, 2017, pp. 63-70). Essa posição diferia sobremaneira daquela adotada por Brasília, que durante o mesmo período enfatizava iniciativas voltadas para a construção de uma

²⁷⁰ A Nueva Televisión del Sur C.A. surgiu como uma companhia multiestatal integrada pelos governos de Venezuela – com 49% das ações –, Cuba, Equador, Bolívia, Nicarágua, Uruguai e Argentina – até 2016. A emissora conta com cerca de 160 profissionais, com doze sucursais em capitais do continente americano, incluindo Washington (SUPPO, 2017, p. 20).

identidade sul-americana²⁷¹. Conforme já havia assinalado Celso Lafer (2004, pp. 55-56), para o Brasil, a ideia de América Latina perdeu operacionalidade desde a adesão do México ao Nafta.

Outra ação prática ocorreu no campo da integração regional, haja vista que Chávez optou pela manutenção da Alba²⁷² como alternativa paralela ao Mercosul e à Unasul. Autores como Bernardo Sorj e Sergio Fausto (2011, pp. 13-14) entendiam essa fragmentação das estratégias nacionais para a região como uma peculiaridade intrínseca ao regionalismo pós-liberal que vigorou na região desde a década de 2000. Assim como os constantes problemas no comércio Brasil-Argentina, a liberalização comercial era encarada como um impeditivo para a adoção de políticas nacionais de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a conjuntura econômica reduzia a importância relativa da região diante do crescimento vertiginoso do fluxo comercial com a Ásia.

Em resposta, o Brasil esforçou-se em aproximar a Venezuela do Mercosul, o que em certa medida colaboraria para situá-la em sua órbita de influência. Entretanto, fatores de ordem econômica e geopolítica também contribuíram decisivamente para este movimento de ampliação do órgão. Conquanto assumisse de forma errática o papel de *paymaster*, o Brasil ensaiou alguns passos nesse sentido ao ceder às pressões dos membros menores pela criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), instrumento financeiro que reconhecia a necessidade de atenuar as assimetrias estruturais entre os sócios do bloco (LIMA, 2006, p. 3). Em funcionamento desde 2006,

o Focem é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.²⁷³

O aporte e distribuição dos recursos do Focem são realizados seguindo uma lógica proporcional, levando-se em consideração o poderio econômico dos países. Nesse caso, os maiores contribuintes são o Brasil (70%) e a Argentina (27%), ao passo que os maiores beneficiários são o Paraguai (48%) e o Uruguai (32%). O orçamento inicial do Focem era da importância de 100 milhões de dólares.

²⁷¹ O Brasil não participa da TeleSur. Em 2007, o governo Lula criou a TV Brasil e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), visando a fortalecer a rede pública de televisão e oferecer uma alternativa à “mídia monopolizada” (SUPPO, 2017, p. 20).

²⁷² Enquanto os projetos alicerçados pelo Brasil delineavam uma identidade sul-americana, a Alba revelava-se como uma organização de corte latino-americano, não obstante a adesão *a posteriori* de Estados do Caribe anglófono. A Alba encontrou eco principalmente entre os países que se autoproclamavam socialistas e assumiam uma postura de rivalidade aberta em relação a Washington.

²⁷³ Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem>>. Acesso em: 25/04/2013.

Ainda no âmbito do Mercosul, outros avanços institucionais podem ser localizados nas dimensões jurídica e social, com o Tribunal Permanente de Revisão (2004) e o Parlasul (2006), respectivamente. Sobre este último, cabe uma observação interessante. Comparando-o com o parlamento da União Europeia, nota-se que os eurodeputados se agrupam por filiação política, ao passo que os deputados mercosulinos se reúnem por nacionalidade. Essa diferença, poucas vezes percebida, reflete o princípio de cada bloco: de um lado, a supranacionalidade da UE, de outro, o intergovernamentalismo do Mercosul.

A partir do governo Lula, a integração física ganha fôlego extra com os financiamentos realizados pelo BNDES, que muda de papel a partir das orientações dos geopolíticos nacionalistas – mormente Darc Costa. Nesse contexto, muitas obras de infraestrutura começaram a ser realizadas em países vizinhos, embora com a condição de que os empreendimentos fossem tocados por empreiteiras brasileiras, seguindo as restrições legais inerentes ao banco (SARAIVA, 2009, p. 81). Considerando que o BNDES possui patrimônio e orçamento superiores aos da Fonplata e da CAF, torna-se evidente que a sua participação reforçou a liderança brasileira na condução da agenda de projetos regionais, incluindo no âmbito da Iirsa.

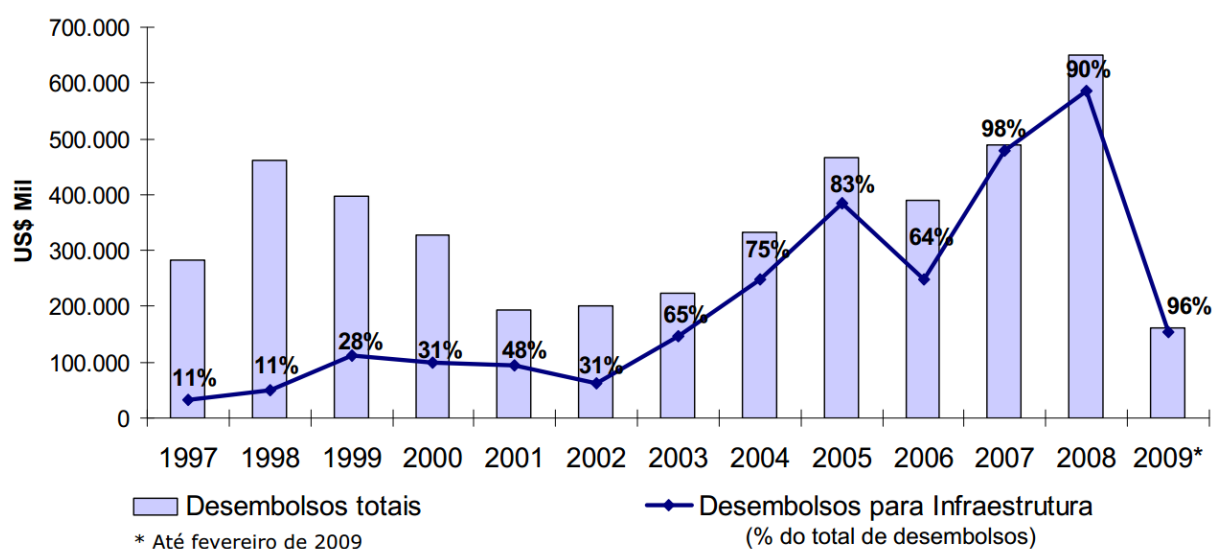
É interessante ressaltar que, após a era Cardoso, o papel do banco modificou-se sensivelmente, deixando de ser um instrumento direcionado para o processo de desestatização, passando a destinar parte majoritária de seus desembolsos para projetos de infraestrutura (cf. gráfico 4). Esse processo, iniciado com a reorientação estratégica proposta por Darc Costa e defendido por acadêmicos como Amado Cervo (2008, p.200), acabou permanecendo mesmo após a sua demissão, conforme é possível verificar na declaração de Luciano Coutinho, que foi presidente do BNDES entre 2007 e 2016. Em 2009, Coutinho dizia que a instituição

deverá ser o principal indutor da integração, financiando a: ampliação das relações comerciais do Brasil com a América Latina; internacionalização das empresas brasileiras; implantação de projetos de infraestrutura regional (COUTINHO, 2009, p. 25).

Paralelamente, houve a absorção da Iirsa pelo Cosiplan, em 2009. O foro composto por ministros substituiu o Comitê de Direção Executiva, tendo em vista obter respaldo político no mais alto nível e assegurar maior articulação entre os esforços de integração, embora herdando a arquitetura técnico-metodológica da Iirsa. Conjuntamente, a maior participação dos Tesouros Nacionais – responsáveis por mais de 60% dos recursos – em detrimento do setor privado, indicava um alargamento da margem de possibilidades para

impulsionar uma integração dentro de uma visão estratégica e autônoma, com planejamento consensuado dos governos sul-americanos (PADULA, 2011, pp. 202-208).

Gráfico 4 – BNDES: desembolsos totais e desembolsos para infraestrutura na América Latina



Fonte: BNDES, 2009

Na visão de autores geopolíticos nacionalistas, a capacidade estatal de operacionalização e financiamento teriam sido insuficientes, mesmo quando consideradas as mudanças verificadas ao longo da gestão Lula. Segundo Darc Costa, era preciso ter reestruturado desde as concepções macroeconômicas dos Estados até o estilo de integração regional, abandonando os resquícios do regionalismo aberto, cuja ênfase recaía nas exportações. Em seu lugar, deveria ter sido promovida

a organização do espaço econômico com base nos mesmos princípios já apontados pelo economista alemão Friedrich List, em 1841 – industrialização, comércio estratégico, formação de um mercado amplo e seguro: poder (COSTA, 2011, p. 24).

Durante a era Lula, os escândalos de corrupção envolvendo as grandes empreiteiras brasileiras que atuavam em países vizinhos ainda não tinham sido revelados. A condenação do núcleo dirigente dessas grandes empresas acarretou a interrupção de obras e a perda de capital econômico e simbólico, além de transbordar as investigações para os países do entorno geográfico. A Operação Lava-Jato alcançou alguns países da América do Sul, levantando suspeitas de pagamento de propinas para diversos governos da região. As acusações tocam em ex-presidentes e em presidentes em exercício, perpassando todas as ideologias do espectro

político²⁷⁴. Apenas no Peru, foram denunciados o liberal Alejandro Toledo, o conservador de direita Pedro Pablo Kuczynski e o socialista Ollanta Humala. Segundo Miriam Saraiva, essas questões colocaram em xeque a legitimidade dos investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES (SARAIVA, 2017, s/n).

Saindo da esfera da infraestrutura e entrando nos âmbitos cultural e educacional, verifica-se também uma nova dinâmica após 2003. Nesse caso, é emblemático o papel da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), idealizada por Lula e sediada na cidade de Foz do Iguaçu, na fronteira trinacional entre Argentina, Brasil e Paraguai. Além de sua notável carga simbólica, a instituição evidencia os esforços para edificar uma identidade comum no nível da sociedade civil. De acordo com as informações disponibilizadas no *site* oficial da Unila,

Sua missão institucional é a de formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, **especialmente no Mercado Comum do Sul** (Mercosul).

A vocação da Unila é o intercâmbio acadêmico e a cooperação solidária com países integrantes do Mercosul e com os demais países da América Latina. Os cursos oferecidos são em áreas de interesse mútuo dos países da América Latina, **sobretudo dos membros do Mercosul**, em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento e a integração regionais.²⁷⁵

Dessa forma, ainda que a América Latina conste no nome da instituição, a ênfase recai sobre a América do Sul. O fato de ser uma instituição bilíngue e a própria composição dos quadros docente e discente da universidade – com 50% das vagas destinadas a alunos e professores de outros países da América do Sul –, demonstram que a principal incumbência daquela universidade é formar acadêmicos que possam colaborar para dirimir desafios prementes da região. Os cursos de graduação disponíveis foram pensados estrategicamente para explorar campos do saber que possam impulsionar o aprofundamento do regionalismo, o desenvolvimento socioeconômico e a identidade comum entre povos vizinhos.

No que concerne ao Mercosul, algumas das novas instituições situadas no plano societal e cultural criadas ao longo da gestão Lula são o Foro Especializado Migratório do Mercosul (2003), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (2004), a Secretaria Permanente do Mercosul Social (2005) e o Instituto Social do Mercosul (2009). Combinado com a Iirsa, esse leque multidimensional de

²⁷⁴ “Lava-Jato faz chegar a 14 o número de ex-presidentes latino-americanos investigados”. O Globo, 30/04/2017. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/lava-jato-faz-chegar-14-numero-de-ex-presidentes-latino-americanos-investigados-21277828>>. Acesso em: 18/02/2017.

²⁷⁵ Disponível em: <<http://www.unila.edu.br/conteudo/institucional>>. Acesso em: 25/04/2013. Ênfases minhas.

iniciativas articuladas em áreas não necessariamente comerciais contribuiu para robustecer o processo de regionalização na América do Sul (SARAIVA, 2012b, p. 97) e despertar um sentimento de pertencimento comum.

6.2.1 Justificativas para a Opção Sul-Americana

Conforme afirma Andrew Hurrell, as regiões são construídas historicamente (HURRELL, 1995, p. 25). Sendo assim, é possível obter diferentes interpretações para o mesmo fenômeno da identidade sul-americana. A visão predominante durante o governo Cardoso estava sustentada na região como uma área onde estariam asseguradas a paz, a democracia e os direitos humanos. Uma diplomacia que ultrapassasse o caráter meramente preventivo e rompesse com os vestígios de indiferença ante a vizinhança também era evocada. A agenda conjunta de integração física e os esforços para dinamizar o comércio intrazona e a exportação eram elementos igualmente basilares. Todavia, a região assumia um papel dúbio, haja vista que o compromisso com o regionalismo aberto era reafirmado tanto por Celso Lafer (2004, p. 56) como pelo Comunicado de Brasília. Ademais, o documento previa a inevitabilidade da liberalização comercial hemisférica nos marcos da Alca, “no mais tardar, até 2005”²⁷⁶.

Após a conquista do Palácio do Planalto por Lula da Silva, iniciou-se um processo de releitura do significado da América do Sul. Conforme analisado, as bases da opção sul-americana podem ser localizadas nos argumentos e conclusões de três grupos diferentes: burocratas do MRE²⁷⁷, geopolíticos nacionalistas²⁷⁸ e acadêmicos simpatizantes ou vinculados ao PT²⁷⁹.

Na perspectiva do grupo de geopolíticos, o fato de o Brasil compartilhar fronteiras com nove dos onze Estados vizinhos, assim como a contiguidade territorial verificada na massa subcontinental sul-americana, constitui, *de per se*, características primárias para fomentar qualquer arranjo regional (COSTA, 1999/2003). Ou seja, a situação geográfica “real”, física, deveria embasar aquilo que Robert Frank denomina de geografia subjetiva (2012, pp. 355-369), configurando, desse modo, um espaço de sentido. A lógica, nesse caso, é

²⁷⁶ COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, Parágrafo 34.

²⁷⁷ Por exemplo: AMORIM (2010) e SIMÕES (2010).

²⁷⁸ Por exemplo: COSTA (1999), GUIMARÃES (1999) e BANDEIRA (2009).

²⁷⁹ Por exemplo: GARCIA (2008), CERVO (2008) e VIZENTINI (2008).

inversa à ideia de América Latina, que prioriza uma concepção histórico-cultural, deslocando a geografia para um segundo plano.

Por conseguinte, o mesmo grupo argumentava que a densidade do potencial material brasileiro – territorial, demográfico e econômico – fundamentaria a crença da liderança “natural” do Brasil na região, inclinándolo a avocar a postura de Estado polarizador e até mesmo de *paymaster*. Seria justamente essa capacidade de exercer uma força gravitacional que possibilitaria ao Brasil assumir a condição de ator capaz de conduzir o destino da região.

Em diversas ocasiões, Celso Amorim demonstrou entusiasmo em fazer com que o Brasil arcasse com os custos da união sul-americana. Durante a III Reunião de Chanceleres da Casa, por exemplo, Amorim afirmava que a institucionalização do grupo era mais importante do que os gastos:

Passo agora à parte institucional e, de uma maneira muito geral, gostaria de dizer que compreendo as preocupações de não se ter muitos gastos (...). Eu lhes digo francamente, iniciativas políticas têm algum custo. Mas se podemos ter uma Secretaria Permanente Ibero-americana, não compreendo porque não podemos ter uma Secretaria Permanente da América do Sul. Se o problema são os gastos, o Brasil se ofereceria para manter uma Secretaria em uma fase inicial e, ademais, não teríamos o Secretário. O Secretário poderia vir de alguma outra parte.²⁸⁰

Em entrevista para a Folha de S. Paulo, realizada em agosto de 2005, quando questionado pela repórter sobre os investimentos em países vizinhos, Amorim argumentou que:

O Brasil pode perfeitamente financiar projetos que sejam bons para o Brasil, do qual participem empresas brasileiras, que sejam úteis para a integração física, que tenham repercussão na nossa economia e também sejam bons para esses países.²⁸¹

Distanciando-se de seus antecessores, Lula da Silva, Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia interpretaram de maneira um pouco diferente a vocação da região. Ao recuperar traços de uma concepção dicotômica Norte-Sul, entendiam que o bloco sul-americano deveria abandonar a sua condição prefacial em relação à Alca para se projetar como espaço capaz de equilibrar as relações assimétricas nos níveis hemisférico e mundial. Em outras palavras, buscava-se converter a América do Sul em um corpo político e econômico coeso, de modo a maximizar a capacidade de negociação e atuação do conjunto e do Brasil na esfera extrarregional.

²⁸⁰ “Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA”. Santiago, 24 de novembro de 2006.

²⁸¹ “Amorim defende financiamentos e diz que integração é boa para o Brasil”. Folha de S. Paulo, 14/08/2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1408200518.htm>>. Acesso em: 11/12/2016.

Alicerçado em algumas ideias desses novos atores do processo de formulação da política externa e coincidindo com a vontade política do presidente, o governo brasileiro passou a desempenhar um papel decisivo no tocante a uma participação proativa nas relações internacionais. Buscava-se colaborar para a estruturação de um cenário multipolar e anti-hegemônico, ao passo que simultaneamente trabalhava-se na construção de uma liderança forte no espaço sul-americano.

Durante o governo Lula, o Brasil assumiu, na medida do possível, um papel de *paymaster*, financiando custos parciais da integração, da cooperação e da governança regionais. Em paralelo à ascensão do Brasil no tabuleiro global, a liderança na América do Sul tornou-se um dos temas centrais da agenda brasileira. Verifica-se que a projeção brasileira nas arenas tanto global como regional caracterizara-se, para o governo, como iniciativas complementares (SARAIVA, 2013).

A administração de Lula iniciou-se dando continuidade ao arcabouço macroeconômico da gestão de Cardoso. Favorecido pela valorização das *commodities* no mercado mundial, o Brasil iniciou um processo de robustecimento econômico, acompanhado da estabilidade monetária. Neste contexto, acentuou-se a assimetria em relação aos vizinhos, o que levou Brasília a buscar uma resposta para este novo (des)equilíbrio regional. Assim sendo, a política externa priorizou a formação de um ordenamento sul-americano sob a liderança brasileira, cabendo ao Brasil capitanear os processos de integração e de regionalização.

Amparando-se nesses objetivos, o governo Lula deu um novo peso à construção da liderança na região, tendo por base um perfil estruturado no recurso ao *soft power* e no reforço do multilateralismo. Incluiu em sua agenda a articulação regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro – sendo emblemático o caso da atuação de grandes empresas brasileiras nos países do entorno geográfico – e orientou seu comportamento para a instauração de consensos entre Estados com interesses e atributos quantitativos de poder bastante diferentes, priorizando a construção de uma governança regional em detrimento dos arranjos tradicionais de integração econômica. Assim como Sorj e Fausto, Motta Veiga e Sandra Rios (2007) classificam o modelo de integração regional estabelecido na década de 2000 de regionalismo pós-liberal, cuja principal característica seria o declínio das conversações envolvendo a integração comercial formal, destacando-se temas atinentes às assimetrias regionais, à integração física e à maior concertação política entre os países da região.

Trata-se, portanto, de criar um ambiente que – para utilizar o léxico dos geopolíticos – converta seu potencial em poder de fato, imunizando-se ao máximo das influências externas. É interessante destacar algumas características relevantes sobre o potencial do Brasil e do subcontinente sul-americano, sobretudo para entender como a geografia, que sempre foi um elemento fraco nas demais identidades analisadas, ganha centralidade na identidade supranacional sul-americana.

No tocante à América do Sul, nota-se que a região forma um todo coeso, separando-se dos outros dois subconjuntos que incorporariam a totalidade da América Latina – o México setentrional e o istmo americano (FURTADO, 1970, p. 22). Dentro da América do sul, o Brasil representa 47,3% do espaço territorial, com 15.719 km de fronteiras terrestres. Em termos demográficos, os brasileiros correspondem a aproximadamente 50% da população; na dimensão econômica, o Brasil detinha um PIB da ordem de US\$2,47 trilhões, cerca de 60% do total da região, que é estimado em US\$4,15 trilhões²⁸². Utilizando como referencial o ano de 2012, a Tabela 10 ilustra alguns indicadores que abordam a superioridade econômica brasileira em comparação com os demais Estados sul-americanos, assim como a expressão potencial da região como um todo.

Por um lado, a priorização do espaço sul-americano derivou da conjuntura marcada pela perda de operacionalidade da ideia de América Latina. Além das dificuldades para levar adiante iniciativas anteriores de integração regional que abrangessem os países latino-americanos, o ingresso do México ao Nafta selou seu compromisso com o Norte, ratificando sua gravitação ante a predominância cêntrica da economia norte-americana (LAFER, 2004, p. 55).

A situação se complicou ainda mais quando da proposta norte-americana para a criação da Área de Livre Comércio República Dominicana-América Central (Cafta-DR), que reuniria os Estados Unidos, a América Central²⁸³ e a República Dominicana²⁸⁴. Sancionada pelo presidente George W. Bush, em 2005, e contando com adesão dos demais membros ao longo daquela década, a Cafta-DR ratificou a condição daqueles pequenos países como satélites norte-americanos, geograficamente agrilhoados em uma área de interesse geoestratégico dos Estados Unidos²⁸⁵.

²⁸² Os dados são do Banco Mundial (2012).

²⁸³ O Panamá e o Belize não fazem parte do bloco.

²⁸⁴ Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>. Acesso em: 11/12/2016.

²⁸⁵ Ver Capítulo 2.

Tabela 10 - PIB e população dos Estados sul-americanos

País	PIB	População
Brasil	US\$2,476 trilhões	Aprox. 195 milhões
Argentina	US\$446 bilhões	Aprox. 41 milhões
Colômbia	US\$333 bilhões	Aprox. 46 milhões
Venezuela	US\$316 bilhões	Aprox. 29 milhões
Chile	US\$248 bilhões	Aprox. 17 milhões
Peru	US\$176 bilhões	Aprox. 29 milhões
Equador	US\$65 bilhões	Aprox. 15 milhões
Uruguai	US\$46 bilhões	Aprox. 3,5 milhões
Bolívia	US\$23 bilhões	Aprox. 10 milhões
Paraguai	US\$23 bilhões	Aprox. 6,5 milhões
Suriname	US\$4,3 bilhões	Aprox. 0,5 milhão
Guiana	US\$2,5 bilhões	Aprox. 1 milhão
Total: América do Sul	US\$4,15 trilhões	Aprox. 393,5 milhões

Fonte: Banco Mundial, 2012

O episódio da suspensão de Cuba da OEA ajuda a ilustrar essa tendência. Em 1962, durante a Conferência de Punta del Este, a proposta precisava de uma maioria qualificada de dois terços. Esse número só foi alcançado porque todos os países centro-americanos e caribenhos – exceto a própria Cuba – votaram junto com a posição norte-americana. É interessante observar que Brasil, Argentina e México – os “três grandes” da América Latina – se posicionaram contra. Conforme analisado no Capítulo 2, as enormes assimetrias entre a potência do Norte e as nações da faixa central do continente americano tornaram o histórico de violações, ingerências e submissão algo recorrente e costumeiro (cf. Anexos 1 e 2).

A fragilidade daqueles Estados já poderia ser atestada a partir de uma breve análise do Tratado de Managua (1960), que originou o MCCA. Por trás da formação de um regionalismo fechado entre aqueles pequenos países, havia justamente a ideia de preveni-los dos impactos negativos que uma integração latino-americana *stricto sensu* poderia provocar. Ora, se os desníveis dos indicadores econômicos entre os membros do MCCA e da Alalc eram grandes o suficiente para justificar a divisão do projeto do mercado comum latino-americano em dois grupos paralelos, pode-se imaginar a vulnerabilidade daqueles Estados ante a maior potência econômica do mundo.

Com efeito, a carência de capacidade material para influenciar decisivamente em qualquer alteração relativa de poder no continente americano e o reconhecimento de que

aquela área já estava submetida a uma sólida influência estadunidense foram fatores que inviabilizaram a ideia de investir na parceria com a América Central e Caribe com a mesma intensidade com a qual se dedicava à América do Sul.

Não é mera coincidência que, desde meados da década de 1990, aquela região tenha sido colocada em um plano secundário, bem como a própria ideia de América Latina. Nos cálculos da diplomacia brasileira, a América do Sul tornou-se a opção mais atraente, sobretudo quando o assunto em pauta era a formalização de regionalismos de maior densidade política ou econômica. Evidentemente, isso repercutiu no enfraquecimento da identidade supranacional latino-americana, que começou a perder espaço para o emergente paradigma identitário sul-americano – muito embora parte relevante das esquerdas ainda sonhasse com a “Pátria Grande” latino-americana.

A falta de precisão na definição desses dois conceitos regionais leva, muitas vezes, as pessoas a se equivocarem ou a trata-los como equivalentes. Reiterando, a América Latina reúne os vinte Estados de língua latina – espanhol, português e francês –, dos quais a metade é composta de países sul-americanos. Trata-se de uma classificação cuja base primordial é cultural e idiomática. A América do Sul, por sua vez, parte de uma concepção eminentemente geográfica, reunindo doze membros, sendo dez de origem latina – aos quais se juntam a anglófona Guiana e o neerlandófono Suriname. Após a cimeira inaugural da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em dezembro de 2011, tem-se considerado a América Latina, América do Sul, América Central e o Caribe como uma mesma entidade regional, congregando trinta e três Estados. Nesse caso, o critério fundamental não é nem cultural, nem geográfico, mas político.

Embora esteja inscrita no Artigo 4º, Parágrafo Único da Constituição Brasileira de 1988, a integração da América Latina inevitavelmente envolveria um maior número de Estados, o que complicaria desde a ratificação de acordos até a formação de consensos entre nações extremamente desiguais, no tocante aos indicadores quantitativos de poder e de produção industrial. O único país dotado de capacidades materiais capazes de justificar a narrativa da integração latino-americana era o próprio México, que, todavia, passou a gravitar em torno dos Estados Unidos em virtude do Nafta. Não é mera coincidência que, à exceção do México, todos os países signatários do Tratado de Montevideu de 1960 eram sul-americanos. Paralelamente, a América Central estava organizada no MCCA. Em 1967, muito antes de ser presidente da República, Fernando Henrique Cardoso e seu colega Enzo Faletto já haviam

chamado a atenção para o potencial econômico-industrial mexicano e para sua importância na comunidade latino-americana (CARDOSO; FALETTO, 1967/1981).

Nesse quadro, nota-se que os projetos direcionados para a integração latino-americana foram cada vez mais repelidos por quadros da intelectualidade brasileira, assim como perderam, paralelamente, impulso entre homens de Estado. Em contrapartida, a convergência sul-americana esteve cada vez mais entendida como uma alternativa pragmática. É a partir desse jogo de interpretações que devem ser analisados o avanço do regionalismo sul-americano e a construção dessa nova identidade supranacional. Celso Amorim explica a priorização da aproximação com a América do Sul a partir do pragmatismo que envolve a ideia da “integração possível”:

(...) a independência [nas relações internacionais] se faz menos pelo isolamento e mais pela capacidade de diversificar seus parceiros: **solidificar a integração possível, que era a América do sul**. Não é que a gente tenha algo contra a América Latina e o Caribe, mas [integrá-los] não era tão fácil.²⁸⁶

Valendo-se da composição do G20 comercial²⁸⁷, que foi importante em debates e enfrentamentos relacionados a temas econômicos em fóruns internacionais, torna-se claro que a participação dos Estados sul-americanos é quantitativamente mais expressiva do que qualquer outra região – desde que desconsiderado o peso da China a favor da Ásia. Excluindo a América do Sul, a representação latino-americana restringe-se ao México, Guatemala e Cuba. Utilizando dados do Banco Mundial, percebe-se que, em 2012, o PIB total dos países sul-americanos presentes no G20 – US\$3,819 trilhões – superava em mais de três vezes o dos três países latino-americanos supracitados – US\$1,259 trilhões –, conforme é possível observar na Tabela 11.

Ratificando as perspectivas centradas no papel da geografia, Moniz Bandeira afirma que, no interior da América Latina, a maior significação geopolítica encontra-se no subcontinente sul-americano. A região, diz o autor, agrega grande potencial econômico e político dispersado entre os doze Estados ali situados. De acordo com Bandeira,

São doze países dentro de um espaço contíguo, da ordem de 17 milhões de quilômetros quadrados, o dobro do território dos Estados Unidos (9.631.418 km²). Sua população, em 2007, era de aproximadamente 400 milhões de habitantes, também maior que a dos Estados Unidos (303,8 milhões), representando cerca de toda a chamada América Latina e 6% da população mundial, com integração linguística, porquanto a imensa maioria fala português ou espanhol, línguas que se

²⁸⁶ *Um sonho intenso*. Documentário dirigido por José Mariani. 07/04/2014. 102 minutos.

²⁸⁷ Nesse caso, trata-se do grupo de países em desenvolvimento. Não possui qualquer relação com o G20 financeiro, que agrupa as dezenove maiores economias do mundo mais a União Europeia.

comunicam. Ademais, a América do Sul possui grandes reservas de água doce e biodiversidade da terra, enormes riquezas em recursos minerais e energéticos – petróleo e gás – pesca, agricultura e pecuária (BANDEIRA, 2009, p. 51).

Darc Costa argumentava que a própria posição geográfica da América do Sul, apartada das principais rotas comerciais mundiais, pode ser considerada uma vantagem para o Brasil.

A América do Sul está geograficamente apartada das rotas centrais do comércio mundial. Entretanto, nesse espaço nós e os demais países da região detemos vantagens comparativas de localização. Aqui todos somos competitivos. Mas para o nosso progresso temos de ir além, temos de ser cooperativos. Isso explica por que o primeiro passo da concepção estratégica proposta é a cooperação sul-americana. (COSTA, 2011, pp. 122-123).

Tabela 11 - Países-membros do G20 comercial, classificados por região e por PIB

Região	País	PIB
América do Sul	Argentina	US\$446 bilhões
América do Sul	Bolívia	US\$23 bilhões
América do Sul	Brasil	US\$2,476 trilhões
América do Sul	Chile	US\$248 bilhões
América do Sul	Equador	US\$65 bilhões
América do Sul	Paraguai	US\$23 bilhões
América do Sul	Peru	US\$176 bilhões
América do Sul	Uruguai	US\$46 bilhões
América do Sul	Venezuela	US\$316 bilhões
América Latina (exclusive América do Sul)	Cuba	US\$60 bilhões
América Latina (exclusive América do Sul)	Guatemala	US\$46 bilhões
América Latina (exclusive América do Sul)	México	US\$1,153 trilhão
África	África do Sul	US\$408 bilhões
África	Egito	US\$229 bilhões
África	Nigéria	US\$243 bilhões
África	Tanzânia	US\$23 bilhões
África	Zimbábue	US\$9,6 bilhões
Ásia	China	US\$7,318 trilhões
Ásia	Filipinas	US\$224 bilhões
Ásia	Índia	US\$1,848 trilhão
Ásia	Paquistão	US\$210 bilhões
Ásia	Tailândia	US\$345 bilhões

Fontes: www.itamaraty.gov.br e Banco Mundial, 2012

O autor também aventava que a autossuficiência em diferentes tipos de produtos pesava no fato de pensar a América do Sul como o principal teatro de operações para a estratégia de desenvolvimento do Brasil (cf. Tabela 12). Ademais, a vizinhança sul-americana caracterizava-se como importante mercado para a exportação de manufaturados de maior valor agregado (cf. Gráfico 5).

Por sua vez, Bernardo Sorj e Sergio Fausto destacavam a importância da região para a internacionalização de grupos empresariais brasileiros, que cumpriam um papel de indutores do desenvolvimento infraestrutural em alguns países vizinhos. Em grande medida, a expansão dos investimentos diretos estava, conforme já foi comentado, enraizada no apoio fornecido pelo BNDES (SORJ; FAUSTO, 2011, p. 16).

A percepção da relevância da América do Sul para a consecução dos interesses nacionais praticamente transformou a cooperação regional em uma política de Estado. No Capítulo anterior verificou-se que no período compreendido entre a década de 1990 e o fim do governo Lula, as principais correntes políticas nacionais apresentavam alguma proposta de viés sul-americano. Entretanto, tal “consenso sul-americano” recebeu ênfases e interpretações distintas de acordo com a orientação programática de cada gestão (SARAIVA, 2012a).

Cabe lembrar que o primeiro esboço de construção da cooperação sul-americana ocorreu graças à iniciativa de Itamar Franco, presidente à época filiado ao PMDB, agremiação política que à época poderia ser classificada como de centro. Alguns anos depois, ao longo da gestão de Fernando Henrique Cardoso, cuja coalizão política de centro-direita costuma ser associada a uma vertente moderada do neoliberalismo²⁸⁸ (FERNANDES, 1995), ocorreram os primeiros resultados concretos na direção de engendrar um reconhecimento coletivo daquele subcontinente como um espaço de sentido distinto da América Latina. Tanto a Reunião de Presidentes da América do Sul, como a Iirsa, representavam essa mudança de perspectiva em relação à visão então predominante de corte latino-americano.

²⁸⁸ Afora a pressão do campo de forças da conjuntura internacional do mundo do pós-Guerra Fria, a aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL) explica a guinada ao liberalismo e o declínio da agenda social-democrata. Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o PFL compunha a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados, com 89 cadeiras contra 107 do PMDB. O mesmo cenário se refletia no Senado Federal, onde era representado por 11 senadores contra 14 do PMDB. Nas eleições de 1998, o PFL conquistou a maior representação na Câmara, saltando para 105 cadeiras, enquanto o PMDB encolheu para 83. Em nome da governabilidade, a composição do Congresso Nacional impeliu o PSDB a aderir a um sistema de alianças com força de centro e de direita, dentre as quais o PFL e a sua agenda liberal-conservadora se faziam presentes.

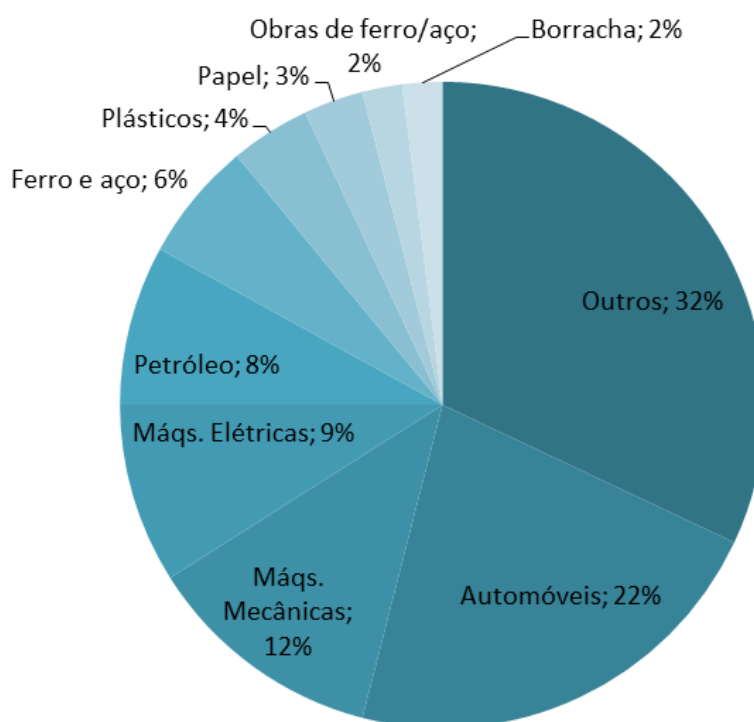
Tabela 12 - Nível de autossuficiência da América do Sul em 1999

SUPERIOR A 80%		SUPERIOR A 80%		INFERIOR A 80%	
ALIMENTOS		METAIS BÁSICOS		MINERAIS	
Cereais	123	Ferro e aço	100	Carvão e coque	40
Carnes	123	Cobre	282	Cromo	73
Peixes e mariscos	188	Alumínio	120	Titânio	-
Leite e derivados	105	Chumbo	123	Tungstênio	-
Frutas e verduras	115	Zinco	104	MATÉRIAS PRIMAS	
ENERGIA		Estanho	114	Rocha fosfórica	45
Petróleo cru	100	Níquel	100	Potássio	-
Petróleo refinado	87	PRODUTOS BÁSICOS		Soda cáustica	73
MINERAIS		Cimento	100	PRODUTOS BÁSICOS	
Minério de ferro	257	Fibras sintéticas	85	Fertilizantes	70
Minério de cobre	128	MANUFATURAS		Pesticidas	45
Bauxita	183	Têxteis	105	Medicamentos	30
Manganês	161			MANUFATURAS	
Enxofre	97			Máquinas e equipamentos	50
				Automóveis e caminhões	75

Fonte: adaptado de COSTA, 1999/2003

Ao longo da década de 1990 até o fim da era Cardoso, o Brasil apresentava um modelo de inserção internacional mais complacente com o *establishment* (BECARD, 2009, p. 94). Sendo assim, Brasília encarava a cooperação sul-americana a partir dos valores basilares do Ocidente: democracia representativa e direitos humanos, no âmbito sociopolítico; e comércio livre, na dimensão econômica. Com efeito, buscava-se trabalhar a integração sul-americana dentro dos marcos do regionalismo aberto (LAFER, 2004), de modo que fosse possível negociar uma inserção mais competitiva dos países da região à Alca. Paralelamente, pretendia-se maximizar o fluxo de comércio intrarregional, aproveitando o alto grau de complementaridade entre as economias da vizinhança com a do Brasil, cuja base industrial mantinha-se mais complexa, ampla e integrada do que a dos demais (ALMEIDA, 2009, p. 38).

Gráfico 5 - Intercâmbio comercial Brasil-América do Sul: principais produtos



Fonte: www.brasilglobalnet.gov.br, 2008

Tal aprofundamento das trocas passava necessariamente por investimentos em infraestrutura que permitissem a integração física do continente, enquanto temáticas mais ousadas de cunho social e de articulação política eram secundarizadas – as únicas exceções são os esforços pela manutenção da paz regional e a defesa dos regimes democráticos. As abordagens de natureza política e social ganhariam expressividade durante a era Lula, no contexto do regionalismo pós-liberal. As reuniões de chefes de Estado que originaram a Casa e a Unasul são dois marcos importantes dessa mudança de paradigma.

Entretanto, é importante ressaltar que, ao contrário do que afirmavam seus críticos, o governo Lula aumentou o leque temático da agenda sul-americana sem negligenciar as relações comerciais com a América do Sul. Ao contrário, a retomada das negociações no plano regional resultou na conclusão do acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a CAN, numa espécie de reedição da Alcsa, medida que em certa medida contribuiu para legitimar a identidade sul-americana ao fornecer-lhe resultados práticos dentro do campo do regionalismo. O acordo Mercosul-CAN previa a livre circulação de mercadorias entre os blocos até 2019, muito embora inúmeros produtos tenham sofrido desgravação tarifária imediata (PRAZERES, 2005, p. 44).

Com efeito, fomentou-se uma nova dinâmica ao comércio intrazona, invertendo-se a tendência de estagnação e recuperando parte da importância da região para o setor exportador nacional. Ao longo dos dois mandatos de Lula, a participação da América do Sul nas exportações brasileiras passou de 13,90%, em 2003, para quase 20% em 2007. No ano seguinte, o índice manteve-se estável, com ligeiro declínio de menos de meio por cento. Em 2009, os efeitos da crise econômica fizeram o indicador recuar para 17,65%, passando por uma ligeira recuperação no ano seguinte, ao alcançar 18,41% (cf. Tabela 13).

Tabela 13 - Comércio brasileiro com a América do Sul nos governos Lula da Silva

Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
2003	US\$10,171 bi	13,90%	US\$7,655 bi	US\$2,516 bi	US\$17,827 bi
2004	US\$15,722 bi	16,26%	US\$9,278 bi	US\$6,444 bi	US\$25,001 bi
2005	US\$21,237 bi	17,92%	US\$10,733 bi	US\$10,503 bi	US\$31,971 bi
2006	US\$26,751 bi	19,41%	US\$14,963 bi	US\$11,787 bi	US\$41,714 bi
2007	US\$31,904 bi	19,86%	US\$18,516 bi	US\$13,388 bi	US\$50,420 bi
2008	US\$38,364 bi	19,38%	US\$24,139 bi	US\$14,224 bi	US\$62,504 bi
2009	US\$27,008 bi	17,65%	US\$19,115 bi	US\$7,893 bi	US\$46,123 bi
2010	US\$37,169 bi	18,41%	US\$25,826 bi	US\$11,342 bi	US\$62,995 bi

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012

Tais índices devem ser analisados com alguma dose de ceticismo. Um grupo de especialistas, do qual fazem parte Andrés Malamud e Pablo Castro, afirmava que os surtos protecionistas, combinados com o nível insatisfatório de interdependência econômica na região, colaboraram para a paralisia comercial e inviabilizaram a integração formal (MALAMUD; CASTRO, 2007, pp. 13-14). Nesse sentido, as percepções nacionalistas e o neodesenvolvimentismo da Argentina kirchnerista representaram um desafio para Brasília, pois a aliança estratégica com o país consistia num dos elementos norteadores da integração sul-americana, devendo ser preservada de eventuais tensões bilaterais.

6.3 A Comunidade Sul-Americana: Solidariedade, Fraternidade e Identidade

Após o resultado do segundo turno das eleições de 2002, Lula viajou aos Estados Unidos na condição de presidente eleito, onde encontrou George W. Bush e discursou perante o *National Press Club*, em Washington. Foi nessa ocasião em que, ao falar das diretrizes de política externa de seu futuro governo, sintetizou a importância da América do Sul.

Estamos profundamente empenhados na integração da América do Sul. Vemos essa integração não só do ponto de vista econômico e comercial. **Acreditamos em um amplo processo de aproximação política, social e cultural entre os países da região**, processo no qual o Mercosul tem papel de destaque (SILVA, 2003b, p. 15 – Ênfase minha).

De fato, seu governo foi marcado pela disposição do Brasil em dinamizar as relações com os Estados sul-americanos, catalisando políticas abrangentes de cooperação regional que buscassem superar a ênfase que até então recaía sobre o regionalismo aberto. A ideia de Lula, Amorim e Garcia era explorar as possibilidades para além da esfera comercial. Contudo, respeitaram-se as iniciativas do governo Cardoso, mormente os avanços simbolizados pela Reunião de Presidentes, a Iirsa e os diálogos visando à conformação de uma área de livre comércio. Todas essas propostas foram mantidas e aperfeiçoadas, ainda que sem creditá-las diretamente ao antecessor. O trecho a seguir revela a vontade política de continuar trabalhando esses três pontos-chave.

Para o Brasil, a construção de relações econômicas internacionais mais equilibradas passa, necessariamente, pela unificação do espaço sul-americano. **Vamos continuar a apoiar a reunião de chefes de Estado da região para dar seguimento aos projetos de integração nos campos dos transportes, da energia e das comunicações.**

Buscaremos **concluir as negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações** para aproveitar, também na área comercial, o extraordinário potencial da vizinhança (SILVA, 2003b, p. 22 – Ênfases minhas).

Dando prosseguimento às medidas tomadas durante a administração Cardoso, o governo Lula buscou ampliar a agenda nas áreas política e social. Como decorrência desse alargamento de temas, encontra-se o papel da identidade supranacional sul-americana. Este elemento identitário emergiu como instrumento estratégico para fortalecer os vínculos interestatais e legitimar o processo de integração.

Na visão de Celso Amorim, “parte da força internacional do Brasil decorre da boa relação que temos na América do Sul, e uma integração sul-americana vai fortalecer a todos nós num processo internacional”²⁸⁹. Em linhas gerais, a região continuou sendo uma espécie de esteio para obtenção de uma maior margem de manobra no tabuleiro externo por parte do Brasil. Todavia, a posição brasileira na condução dos regionalismos sul-americanos fez com que Lula, Amorim e Garcia tivessem de rebater as críticas dos adversários de seu projeto.

É sabido que ao longo da gestão petista houve protestos suscitados por segmentos insatisfeitos com os rumos da diplomacia brasileira, sobretudo no que tange à dimensão sul-

²⁸⁹ *Roda Viva*. São Paulo, TV Brasil, 22/06/2009. Programa de TV.

americana, onde o governo era acusado de complacência ante as exigências dos vizinhos. A seguir, são elencados alguns contra-argumentos dos principais agentes decisórios da política externa brasileira desse período. Busca-se tornar compreensível, de um lado, a leitura que o governo Lula fazia da América do Sul e, de outro lado, as razões pelas quais o país adotou uma postura condescendente em litígios com Estados da região.

De fato, houve uma nova orientação no que tange à inserção brasileira no subcontinente. Na visão do embaixador Antonio José Ferreira Simões²⁹⁰, a relação com a vizinhança sul-americana “visa a integração e a **solidariedade**. É preciso que todas as partes sintam que ganham algo” (SIMÕES, 2011, p. 13 – Ênfase minha). O tema da solidariedade para com os demais entes regionais foi, não raro, interpretado de forma enviesada, sendo apresentado ora como generosidade despropositada, ora como mero ideologismo.

Na verdade, o que ocorreu internamente foi a coexistência de concepções divergentes quanto ao instrumental necessário para que o Brasil defendesse seus interesses no plano internacional. Quando Lula afirmou que “o Brasil, como a maior economia do continente e com a maior população do continente, tem que ter a responsabilidade de ajudar os países mais pobres da América do Sul a se desenvolverem”²⁹¹, ele estava, na realidade, pensando a região a partir de todo um arcabouço estratégico estruturado na geografia, na economia e nos indicadores quantitativos de poder que um hipotético bloco sul-americano apresentaria em conjunto.

Por sua vez, não se pode esquecer que durante a era Lula a assimetria se fez sentir claramente na esfera comercial. Nesse período, o Brasil ampliou seus saldos comerciais com oito dos onze vizinhos sul-americanos, principalmente com a Argentina e a Venezuela, seguidos pelo Paraguai, Peru e Equador. O único déficit relevante em sua balança comercial foi com a Bolívia, fato explicado pelo grande volume de importação de gás natural. Conforme referência anterior, de 2003 a 2010, a participação da América do Sul nas exportações brasileiras passou de 13% para 18%, o saldo comercial aumentou em 450% e a corrente de comércio saltou de US\$17,8 bilhões para US\$62,9 bilhões (cf. Tabela 14).

²⁹⁰ Em 2010, Simões assumiu a Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe. Antes, tinha sido embaixador na Venezuela.

²⁹¹ *Eleições 2006*. Debate. TV Bandeirantes, 08/10/2006.

Tabela 14 - Comércio brasileiro com a América do Sul durante o governo Lula (2003-2010)

País	Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
Argentina	2003	US\$4,569 bi	6,24%	US\$4,672 bi	US\$-0,102 bi	US\$9,242 bi
	2010	US\$18,522 bi	9,17%	US\$14,434 bi	US\$4,087 bi	US\$32,957 bi
Bolívia	2003	US\$0,362 bi	0,50%	US\$0,520 bi	US\$-0,158 bi	US\$0,882 bi
	2010	US\$1,162 bi	0,58%	US\$2,233 bi	US\$-1,070 bi	US\$3,395 bi
Colômbia	2003	US\$0,751 bi	1,03%	US\$0,098 bi	US\$0,653 bi	US\$0,850 bi
	2010	US\$2,196 bi	1,09%	US\$1,078 bi	US\$1,117 bi	US\$3,275 bi
Chile	2003	US\$1,886 bi	2,58%	US\$0,821 bi	US\$1,065 bi	US\$2,708 bi
	2010	US\$4,258 bi	2,11%	US\$4,101 bi	US\$0,156 bi	US\$8,360 bi
Equador	2003	US\$0,356 bi	0,49%	US\$0,018 bi	US\$0,337 bi	US\$0,375 bi
	2010	US\$0,978 bi	0,48%	US\$0,056 bi	US\$0,921 bi	US\$1,035 bi
Guiana	2003	US\$0,009 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,009 bi	US\$0,009 bi
	2010	US\$0,028 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,028 bi	US\$0,028 bi
Paraguai	2003	US\$0,708 bi	0,97%	US\$0,474 bi	US\$0,234 bi	US\$1,183 bi
	2010	US\$2,547 bi	1,26%	US\$0,611 bi	US\$1,936 bi	US\$3,159 bi
Peru	2003	US\$0,491 bi	0,67%	US\$0,235 bi	US\$0,256 bi	US\$0,726 bi
	2010	US\$2,020 bi	1,00%	US\$0,907 bi	US\$1,113 bi	US\$2,927 bi
Suriname	2003	US\$0,016 bi	0,02%	US\$0,000 bi	US\$0,016 bi	US\$0,016 bi
	2010	US\$0,063 bi	0,03%	US\$0,0002 bi	US\$0,063 bi	US\$0,063 bi
Uruguai	2003	US\$0,405 bi	0,55%	US\$0,537 bi	US\$-0,132 bi	US\$0,943 bi
	2010	US\$1,531 bi	0,76%	US\$1,574 bi	US\$-0,043 bi	US\$3,105 bi
Venezuela	2003	US\$0,608 bi	0,83%	US\$0,275 bi	US\$0,333 bi	US\$0,883 bi
	2010	US\$3,853 bi	1,91%	US\$0,832 bi	US\$3,021 bi	US\$4,686 bi
América do Sul (total)	2003	US\$10,171 bi	13,90%	US\$7,655 bi	US\$2,516 bi	US\$17,827 bi
	2010	US\$37,169 bi	18,41%	US\$25,826 bi	US\$11,342 bi	US\$62,995 bi

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013

Nota-se que há uma lógica de atuação dotada de objetivos e interesses bem definidos por trás da articulação solidária com a vizinhança sul-americana. O senso de compromisso do Brasil face ao desenvolvimento da região possui um fundamento pragmático, ao contrário do suposto ideologismo que os adversários e setores da imprensa tentaram repetidamente imprimir à gestão Lula-Amorim, a exemplo do Programa de Governo de José Serra para as eleições de 2010: “a política externa deixou de ser uma política de Estado e passou a ser uma política do Partido dos Trabalhadores. A partidarização da política externa levou a desvios, como a política de generosidade e de afinidades ideológicas na América do Sul” (PSDB, 2010, p. 164).

Esse tipo de argumento acaba sendo frágil em seus fundamentos, haja vista que é uma falácia epistemológica sustentar que possam existir ações políticas desprovidas de posicionamento ideológico. Parafraseando o cientista político Norberto Bobbio, não há nada mais ideológico do que afirmar que uma determinada política não se vincula a nenhuma ideologia (BOBBIO, 2001, p. 51).

Na verdade, a posição do Brasil em relação aos Estados do subcontinente estava estruturada na percepção de uma identidade comum de interesses, cabendo a Brasília assumir parte da responsabilidade do desenvolvimento daqueles com quem existia compartilhamento de fronteiras e projetos de integração regional, visando a amenizar as assimetrias e a construir uma comunidade permeada por um destino comum. Isso se torna evidente quando se constata que a presumida generosidade não ocorreu em relação aos países periféricos de menor importância estratégica para o Brasil, por exemplo.

Em entrevista realizada pelo programa *Roda Viva*, da TV Brasil, Celso Amorim comentou que “o Brasil não pode ser uma potência no meio de países pobres e miseráveis”²⁹². Em resumo, a estabilidade e o desenvolvimento da vizinhança também fazem parte do repertório dos interesses nacionais brasileiros, o que se torna nítido quando se levam em consideração resultados tangíveis, tais como a contribuição desses países para a internacionalização de empresas brasileiras²⁹³ e a obtenção de saldos positivos na balança comercial.

Nesse contexto, a leniência de Brasília perante o pedido paraguaio de revisão do Tratado de Itaipu consistiu em um dos episódios de maior comoção naqueles grupamentos da opinião pública identificados com a oposição. Entretanto, quando impelido a comentar sobre a justificativa da posição adotada nos diálogos bilaterais entre Brasília e Assunção, Celso Amorim traçou considerações que inserem os resultados daquela negociação dentro de uma visão estratégica de região, pensando, inclusive, no papel do mercado paraguaio para os produtos industriais brasileiros.

Acho que nós temos que partir de alguns princípios. O Paraguai é um vizinho do Brasil; o Paraguai é uma economia do Mercosul. A mais pobre. É o país que tem o maior percentual de pobres, que tem a renda per capita mais baixa, e é um país para quem Itaipu é algo extremamente importante. (...) Nós procuramos ter uma certa compreensão para encontrar formas pelas quais o Paraguai se sinta mais bem

²⁹² *Roda Viva*. São Paulo, TV Brasil, 18/10/2010. Programa de TV.

²⁹³ É importante frisar que esta tese não se propõe a analisar os impactos da corrupção envolvendo as empreiteiras que atuaram em países vizinhos, fato que poderia colocar em xeque os ganhos obtidos. Contudo, antes de os escândalos virem à tona, poucos contestavam os benefícios da internacionalização daquelas empresas.

retribuído. (...) [A revisão do Tratado de Itaipu] não pode ser um tabu, ela tem que ser discutida.

(...) Nós temos um superávit [com o Paraguai] que tem atingido, fora esse ano de crise [2009], quatro bilhões de dólares por ano. Então nós **temos que ter também uma visão cuidadosa. Não adianta a gente ter só uma política de retaliação ou uma política de dureza comercial e perder um mercado que tem sido importante para os industriais brasileiros**²⁹⁴.

Na mesma entrevista, Celso Amorim respondeu as críticas elencadas pelo embaixador Rubens Barbosa que, na esteira dos demais insatisfeitos, discorreu sobre a posição “passiva” do Brasil ante as diversas exigências dos Estados sul-americanos.

Só uma pessoa que não vê a realidade pensa que a atitude brasileira cria problemas. (...) Nós não vivemos mais na época do neoliberalismo, nós não vivemos mais na época em que todos seguiam a receita de Washington, ou qualquer outra receita. Os países querem ser independentes, os povos querem ser independentes. Os povos estão se afirmando e nós temos que ter uma política externa que preserve o interesse brasileiro, mas que reconheça esse fato. Porque se nós quisermos fazer uma política de tacão, de pura confrontação com esses países, nós iremos certamente ter maus resultados para o Brasil, além de, naturalmente, criar situações de instabilidade nesses países, o que também não nos interessa²⁹⁵.

O caso da nacionalização dos hidrocarbonetos por Evo Morales e os prejuízos causados à Petrobras, um dos assuntos de política externa que talvez mais tenha polarizado as posições do PT e do PSDB nas eleições de 2006, levou Lula a respaldar a posição do Brasil como agente que colabora para o desenvolvimento dos países vizinhos como parte da estratégia brasileira para a região. O trecho subjacente é uma resposta formulada por Lula ao então presidenciável Geraldo Alckmin, em um debate presidencial daquele ano.

[Não achamos] que nós precisamos bater na Bolívia, precisamos bater na Venezuela, precisamos bater na Argentina, e só podemos aceitar o que os Estados Unidos querem. Esse país [Brasil] conquistou autoridade moral. A Bolívia fez com o gás dela o que todos os países do mundo fizeram com o petróleo. O que acontece é que nós temos que negociar, porque eu sei como é uma pessoa autoritária: pega o mais fraco e se puder vai pra cima e invade. Eu, não. Eu vou conversar com o Evo Morales, vou conversar com o governo da Bolívia, porque eu sei que aquele povo passa muita necessidade e o único patrimônio que eles têm é aquele gás. Portanto, o Brasil tem que ser justo com eles na negociação. Eu acho que já houve tempo em que a bravata contra os países pobres predominava. Agora, não. Agora é parceria.

(...) Possivelmente, ele [Alckmin] não saiba que nós temos com a Bolívia, com o Uruguai e com o Paraguai, a responsabilidade de ajudar a economia desses países a se desenvolver²⁹⁶.

Verifica-se que o objetivo do governo brasileiro era digerir as tensões originadas das reivindicações dos países vizinhos sem recorrer a enfrentamentos que pudessem azedar a tã

²⁹⁴ *Roda Viva*. São Paulo, TV Brasil, 18/10/2010. Programa de TV – Ênfase minha.

²⁹⁵ *Roda Viva*. São Paulo, TV Brasil, 18/10/2010. Programa de TV.

²⁹⁶ *Eleições 2006*. Debate, Rio de Janeiro, Rede Record, 23/10/2006. Programa de TV. Ênfases nossas.

desejada coesão sul-americana. Simultaneamente, tornava-se necessário realizar uma batalha retórica perante a opinião pública doméstica, mostrando que a posição adotada estava embasada em preceitos pragmáticos, por mais que alguns setores da opinião pública almejassem convencê-la justamente do contrário.

Tecnicamente, a solução das crises e demandas regionais estruturou-se nos marcos do princípio da “não indiferença”, que tem por base a solidariedade interestatal (SARAIVA, 2007b, p. 49). Os esforços pela criação de uma sinergia de interesses com as nações da América do Sul, iniciativa que tinha por base a narrativa fraternal, fortaleceu a identidade sul-americana, arquitetando uma ideia de “camaradagem horizontal” e de destino comum que passava pela superação das assimetrias no subcontinente. Esse objetivo, que a Declaração de Cochabamba (2006) já classificava como prioritário²⁹⁷, exigia especial atenção do país que se dispunha a coordenar o processo de união sul-americana desde a Reunião de Presidentes de 2000: o Brasil.

6.4 A Instrumentalização da Identidade Sul-Americana por Meio das Organizações Internacionais

A Declaração de Cusco (2004), da qual são signatários todos os doze Estados sul-americanos, definiu as bases necessárias para a fundação da Casa. Previa-se que, dentre os princípios dessa comunidade, estavam contemplados o entendimento político e a integração econômica e social de seus povos. Contudo, destacava-se o papel da organização em consolidar uma identidade sul-americana, conforme previsto no segundo Parágrafo do documento:

A Comunidade Sul-americana de Nações fortalecerá a **identidade da América do Sul** e contribuirá, em coordenação com outras experiências de articulação regional e sub-regional, para o fortalecimento da integração dos povos da América Latina e do Caribe²⁹⁸.

Nota-se que, à semelhança do Comunicado de Brasília, não se realiza uma referência a uma identidade cultural ou societal, mas supranacional. O texto sugere que se trata da

²⁹⁷ “La integración sudamericana se plantea los siguientes objetivos regionales, que tienen como base un conjunto de acciones de impacto Inmediato para revertir el enorme déficit social de la región, haciendo énfasis en esta primera etapa en el avance y desarrollo de los cuatro primeros: Superación de las asimetrías para una integración equitativa: desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre países y regiones de Sudamérica” (DECLARACIÓN DE COCHABAMBA, 2006).

²⁹⁸ DECLARAÇÃO DE CUSCO (2004).

formação de um modelo identitário constituído entre os Estados, tornando-os capazes de atuar de forma sinérgica em outras instâncias e organismos internacionais.

Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, os chefes de Estado da região aprovaram a alteração do nome do bloco, que deixou de ser chamar Casa para chamar-se Unasul. Em seguida, criou-se uma Secretaria Permanente do órgão, sediada em Quito, e definiram-se as bases do processo de integração, assim como sua natureza, alcance e arquitetura institucional. É importante lembrar que tanto a Declaração de Cusco como a Declaração de Ayacucho, textos que originaram a Casa, foram aprovados nos marcos da III Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em 2005, pouco mais de um mês após a IV Cúpula das Américas, na qual ocorreu o engavetamento das negociações em torno da Alca.

De fato, a Unasul foi a principal organização internacional criada na gestão Lula para impulsionar o processo de regionalização na América do Sul. O Tratado Constitutivo de 2008 sugere a formação de uma organização com forte vocação político-social. Embora possa ser considerada uma consequência da Reunião de Presidentes criada por Cardoso, houve mudanças significativas em seus princípios e objetivos, distanciando-a do texto do Comunicado de Brasília. No campo das diferenças, saltam aos olhos a inexistência de referências à Aladi e a menção solitária da palavra “comercial”, que aparece apenas uma vez em todo o Tratado. O Comunicado de Brasília, por sua vez, cita as palavras “comercial” e “comércio” exatamente trinta e uma vezes. Compreende-se que essa mudança de orientação é fruto da alteração do próprio significado da região, que sofreu, conforme analisado, a influência de geopolíticos nacionalistas e intelectuais associados ao PT.

Isso ajuda a compreender a inclinação política da Unasul, cujos propósitos primordiais direcionam-se para a catalisação da cooperação para além da esfera comercial, embora sem negligenciá-la completamente. Na visão da esfera decisória de política externa do governo Lula, a integração econômica sul-americana seria implementada mediante diálogos entre os organismos preexistentes ou através de negociações visando à ampliação gradual do Mercosul, conforme afirmava Samuel Pinheiro Guimarães²⁹⁹. Inclusive, é interessante observar que, em julho de 2013, a Guiana e o Suriname se associaram ao Mercosul, fazendo com que todo o subcontinente sul-americano estivesse de algum modo representado no bloco e participasse de suas reuniões de cúpula. Além de Guiana e Suriname, os outros membros

²⁹⁹ “Unasul não é base para um bloco econômico da América do Sul, diz Samuel Pinheiro Guimarães”. Carta Capital, 29/06/2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/unasul-nao-e-base-para-um-bloco-economico-da-america-do-sul-diz-samuel-pinheiro-guimaraes>>. Acesso em: 03/04/2013.

associados são: Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004) e Equador (2004).

A Unasul caracteriza-se por sua vocação multidimensional e pela preocupação em estabelecer instituições formais, embora preserve uma arquitetura intergovernamental, coincidindo com os preceitos autonomistas da política externa brasileira, evitando assim a partilha de soberania com os demais Estados-membros. (HURRELL, 1995). A conformação desse novo bloco sul-americano ocorreu numa conjuntura marcada por dois fenômenos: o predomínio de governos sul-americanos de esquerda ou de centro-esquerda e o declínio relativo de poder dos Estados Unidos – definido por Fareed Zakaria através da metáfora do “transbordamento da taça” (ZAKARIA, 2008, p. 16). Combinados, ambos os processos significaram uma redução da capacidade de Washington em influir na agenda dos países da região, o que por sua vez alargou as margens de atuação de Brasília, que se valeu da vacância norte-americana. Pensando as relações interamericanas a partir de uma lógica de disputa pela hegemonia subcontinental, Samuel Pinheiro Guimarães dizia que o Brasil seria o único país capaz de competir política e economicamente com os Estados Unidos (GUIMARÃES, 1999, pp. 120-121).

Analisando a Unasul a partir do instrumental teórico apresentado no Capítulo 1, verifica-se que ela pode ser entendida como causa e efeito de uma identidade supranacional sul-americana. É causa, porque fomenta o discurso sobre uma comunidade de Estados marcados por um destino comum. Mas também é efeito, haja vista que a assinatura do Tratado Constitutivo é resultado de mais de uma década de iniciativas de cooperação e de integração voltadas exclusivamente para o subcontinente, que passa a ser entendido como espaço de sentido desvinculado da ideia de América Latina.

Os elementos constitutivos dessa identidade comum são apresentados logo no Preâmbulo do Tratado, em seu primeiro Parágrafo:

Apoiadas na **história compartilhada** e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um **futuro comum**;
Inspiradas nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);
Afirmando sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe (UNASUL, 2008).

Verifica-se a importância que o texto atribui a uma “história compartilhada” que remonta às independências nacionais e à afinidade de valores como atributos constituintes de um “futuro comum”. É interessante observar que a narrativa apela tanto ao passado, ressaltando a importância dos libertadores e de seus projetos de união, como à perspectiva de um dever compartilhado. Recorre-se a um sentimento de comunhão lastreado em um passado, um presente e um futuro comuns. No que tange às iniciativas recentes, são destacadas as declarações de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006), todas ocorridas ao longo da era Lula, ao passo que a I Reunião de Presidentes da América do Sul, de Fernando Henrique Cardoso, é omitida.

Dentre os fatores causais das identidades supranacionais, o legado histórico-cultural funciona como suporte em seus processos de desenvolvimento. Dessa forma, compreende-se que o relevo recebido por tais temas esteja na base da afirmação de que há o objetivo de edificar uma identidade e cidadania sul-americanas³⁰⁰. Tal retórica é fundamental para estimular a consciência de um destino conjunto. No mesmo sentido, o Preâmbulo também inclui outros princípios que tocam nas metas a serem alcançadas e na afinidade de valores dos países da região, a saber:

Ratificando que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável (UNASUL, 2000).

Outra referência à identidade sul-americana emerge quando são elencados os objetivos específicos da Unasul. Dessa vez, a imprecisão com a qual o conceito é empregado abre margens para uma dupla interpretação, uma vez que essa identidade parece referir-se aos níveis supranacional e societal ao mesmo tempo:

[A Unasul tem como objetivos específicos:] 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 (UNASUL, 2008).

Entretanto, no Artigo 14 do mesmo documento fica explícita a necessidade de fortalecer uma identidade supranacional sul-americana que favoreça a articulação da região em torno de posições consensuadas em temas relevantes nas relações internacionais.

³⁰⁰ Cf. preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul, 2008.

Os Estados Membros reforçarão a prática da construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e **promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.** (UNASUL, 2008).

É muito interessante observar que o próprio Tratado se encarrega de fazer as distinções entre diferentes níveis de identidades, separando aquela de natureza supranacional de outras vertentes de corte societal e cultural. Além do trecho supracitado, quando é abordada a ideia de uma cidadania sul-americana, a Unasul define como um de seus objetivos específicos “a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades” (UNASUL, 2008).

Percebe-se que o texto se desenvolve de modo a arquitetar duas macroestruturas identitárias. Uma é de viés supranacional, tecida entre os Estados e com operacionalidade nas relações internacionais. A outra tem como fito viabilizar as identidades sub-regionais, dentre as quais aquelas de corte societal e cultural, apresentando a coexistência entre a ideia de uma nova identidade cidadã sul-americana – de abrangência geral – e a preservação das singularidades identitárias dos diferentes povos e culturas da região – de abrangência local.

Ainda que a identidade supranacional sul-americana seja afirmada como elemento central, o texto abre interpretações para uma sobrevivência da identidade latino-americana. No Artigo 19, sobre Estados Associados, “Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da Unasul poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.”. Esse trecho não apenas valida a tese de que identidades supranacionais podem existir de forma simultânea – embora com variação quanto ao seu potencial –, como também deixa em evidência a herança de uma visão cepalina onde o grande grupo representado pela América Latina e Caribe está posicionado na ala periférica do sistema internacional.

Ademais, o Artigo 20, sobre a adesão de novos membros é ainda mais claro sobre essa sobreposição de identidades supranacionais e da restrição à América Latina e ao Caribe quanto à possibilidade de ingresso como membro pleno da organização:

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. (UNASUL, 2008).

6.4.1 Cooperação, Integração e Identidade: a Unasul em Funcionamento

Desde a criação da Unasul, houve momentos de tensão em que a coesão regional, o diálogo político e a solução de controvérsias previstas no Tratado puderam ser testadas. A participação dos representantes dos Estados sul-americanos nas reuniões extraordinárias do bloco revelou-se um mecanismo eficiente para assegurar a normalidade institucional dos países-membros e solucionar controvérsias, garantindo a paz regional e tornando desnecessária a ação de terceiros países ou organizações exógenas.

Menos de quatro meses após a assinatura de seu Tratado Constitutivo, a Unasul passou pelo seu primeiro grande teste. A Bolívia vivia uma crise separatista motivada por grupos de direita contrários ao governo de Evo Morales. Por meio de uma comissão *ad hoc*, a Unasul colaborou para isolar os manifestantes separatistas e garantir a unidade do Estado boliviano.

Em 2010, a Unasul foi igualmente importante ao buscar uma solução negociada para as tensões entre a Venezuela de Hugo Chávez e a Colômbia de Álvaro Uribe. Os dois países haviam rompido relações diplomáticas em 22 de julho, preocupando a vizinhança com a possibilidade de uma elevação das hostilidades. A mediação da Unasul era vista com bons olhos pelo governo brasileiro, haja vista que estaria mais próxima da realidade regional do que outros fóruns, dentre os quais a própria OEA³⁰¹. Após reatarm as relações, Chávez e Juan Manuel Santos – que havia tomado posse no dia 7 de agosto – destacaram a importância da Unasul como canal privilegiado para a solução de conflitos³⁰².

Em setembro de 2010, houve uma ameaça de ruptura da ordem constitucional no Equador. Policiais e militares organizaram um grande protesto contra medidas de austeridade que reduziriam os benefícios da classe. Pairava um clima de tensão e incerteza em várias cidades do país. Em Quito e em Guayaquil, houve relatos de saques e de comércio fechado. O aeroporto da capital e o prédio do Congresso foram tomados por militares, o que acarretou a suspensão das atividades do Legislativo. Ao discursar no principal quartel do Exército em Quito, Rafael Correa foi insultado e atacado com bombas de gás lacrimogêneo. O presidente

³⁰¹ “Unasul mediará crise entre Colômbia e Venezuela”. BBC, 23/07/2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100723_unasul_colombia_cj_cq>. Acesso em: 19/12/2017.

³⁰² “Colômbia e Venezuela reatam relações e encerram crise”. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/08/100810_venezuelaconsolidada_cj_rc>. Acesso em: 19/12/2017.

precisou utilizar uma máscara de gás para deixar o quartel, antes de ser hospitalizado. Ao mesmo tempo, manifestantes foram às ruas declarar apoio a Correa³⁰³.

Ato contínuo, houve uma reunião de emergência da Unasul objetivando solucionar a crise equatoriana. A reação da Unasul acabou sendo mais veloz e dinâmica do que a de outras instituições regionais, condenando com veemência as manifestações violentas e ameaçando isolar o país em caso de golpe. O mais interessante, contudo, é destacar que a posição pró-legalidade ultrapassou as preferências político-ideológicas de cada mandatário. O presidente chileno Sebastián Piñera sugeriu que a Unasul deveria "incorporar uma cláusula democrática ao Tratado Constitutivo para que seja o mais firme aliado e amigo da democracia"³⁰⁴. A proposta de Piñera ganhou o apoio de seus congêneres, resultando na incorporação de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul, de modo a desencorajar casos semelhantes de tentativa de ruptura da ordem democrática.

Foi justamente ancorada neste Protocolo Adicional que a Unasul suspendeu o Paraguai do bloco³⁰⁵ após concluir que o processo de "impeachment relâmpago"³⁰⁶ sofrido pelo presidente Fernando Lugo, em 2012, estava permeado de irregularidades, configurando um golpe parlamentar³⁰⁷. A decisão do julgamento já se encontrava pronta antes mesmo da apresentação da defesa, que não pôde solicitar a dilação probatória, prejudicando o processo legal. Além de carecer de concretude, as acusações de "mau desempenho" de suas funções foram de caráter preponderantemente ideológico e não de juízo de ilicitude na conduta. O regresso do Paraguai à Unasul e ao Mercosul deu-se após a posse do novo presidente eleito Horácio Cartes, em 15 de agosto de 2013³⁰⁸.

Em 2013, a Unasul repudiou o lamentável episódio do fechamento do espaço aéreo de quatro países europeus ao avião do presidente Evo Morales. Segundo os governos da França, da Itália, de Portugal e da Espanha, o veto se deveu a uma informação de que Edward

³⁰³ "Em meio à tensão, presidente acusa oposição de tentar golpe no Equador". G1, 30/09/2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/09/em-meio-tensao-presidente-acusa-oposicao-de-tentar-golpe-no-equador.html>>. Acesso em: 17/12/2017.

³⁰⁴ "Comenzó la reunión de emergencia de la Unasur". La Nación, 01/10/2010. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1309820-comenzo-la-reunion-de-emergencia-de-la-unasur>>. Acesso em: 19/12/2017.

³⁰⁵ O *impeachment* de Fernando Lugo também acarretou a sua suspensão do Mercosul, uma vez que o processo foi considerado um golpe de Estado e, por sua vez, uma violação da cláusula democrática do bloco, conforme previsto no Protocolo de Ushuaia (1998).

³⁰⁶ O processo teve duração total de pouco mais de 24 horas.

³⁰⁷ "Jefe de Unasur: 'Se ha dado un golpe de Estado parlamentario'". BBC, 22/06/2012. Disponível em: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en>. Acesso em: 19/12/2017.

³⁰⁸ "Mercosul aprova retorno do Paraguai". Estadão, 12/07/2013. Disponível: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-aprova-retorno-do-paraguai,1052869>>. Acesso em: 19/12/2017.

Snowden, ex-agente da Agência Nacional de Inteligência (NSA), estava a bordo da aeronave. A declaração final da reunião em Cochabamba denunciou o sucedido com Morales, definindo a situação como um ato “insólito, inamistoso e hostil”, além de “ilícito”, que representou uma “flagrante violação” dos tratados internacionais. A declaração exigia que os governos responsáveis explicassem as razões do episódio e formalizassem pedidos de desculpas. O texto também denunciou a “grave violação de Direitos Humanos e a exposição a perigo concreto da vida do Presidente Evo Morales” e manifestou apoio ao direito do Estado boliviano “realizar todas as ações que considere necessárias nos tribunais e instâncias competentes”³⁰⁹.

Conforme destacado anteriormente, em todas as situações elencadas acima não houve a necessidade de recorrer a agentes ou organismos externos para lograr resultados positivos no que tange à manutenção da democracia, da paz e da ordem constitucional. Ademais, no último caso descrito, nota-se que as decisões tomadas indicam uma convergência sul-americana em prol de uma posição conjunta perante terceiros países.

Com efeito, a Unasul, até 2013, protagonizou a elaboração de medidas e posicionamentos que garantissem a normalidade institucional na região, arquitetando um sentimento de parceria e de “destino comum” entre seus membros. Nesse ponto, o mais interessante é observar o esforço de cultivar a convergência, mesmo havendo discordâncias ideológicas entre as famílias políticas que existiam na região.

Entre 2008 e 2010, a América do Sul poderia ser dividida em três grandes grupos: esquerda bolivariana – Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai –, centro-esquerda – Brasil, Argentina e Uruguai – e centro-direita – Colômbia, Chile e Peru. Contudo, a busca por soluções concertadas e a capacidade de diálogo eram valores que estavam acima das diferenças ideológico-doutrinárias. Quaisquer problemas no âmbito regional sempre foram rapidamente convertidos em pauta de discussão em reuniões ordinárias ou emergenciais, procurando sempre a conformação de posicionamentos que visassem ao bem comum da região.

Se, por um lado, o predomínio de governos alinhados às vertentes de esquerda e da ideia de regionalismo pós-liberal inviabilizaram o aprofundamento da integração econômica formal, as divergências político-ideológicas com as direitas no Chile, Peru e Colômbia³¹⁰

³⁰⁹ “Unasul consolida apoio a Morales e repudia bloqueio europeu a avião”. Opera Mundi, 05/07/2013.

Disponível em:

<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/29832/unasul+consolida+apoio+a+morales+e+repudia+bloqueio+europeu+a+aviao+.shtml>. Acesso em: 19/12/2017.

³¹⁰ São utilizados como referência os governos dos anos de 2008, 2009 e 2010.

tampouco inviabilizaram a construção de um sentimento identitário comum e autônomo. Ao ultrapassar as divergências intergovernamentais de cunho partidário ou ideológico, a região sul-americana havia conseguido desenvolver um sentimento próximo daquilo que Benedict Anderson (2011, p. 32) classificou de “camaradagem horizontal”.

Para além do semblante político, a Unasul também apresenta resultados positivos na expansão dos fluxos comerciais da região com terceiros países e blocos. Por intermédio da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), o intercâmbio comercial entre nações sul-americanas e árabes cresceu 101,7%, passando de US\$ 13,6 bilhões para US\$ 27,4 bilhões, entre 2005 e 2011³¹¹. Nesse período, o crescimento do comércio total entre o Brasil e os Países Árabes foi de 138,9%, evoluindo de US\$ 10,5 bilhões para US\$ 25,1 bilhões. Embora a Aspa seja muitas vezes examinada apenas a partir de tais índices comerciais ascendentes, é possível analisá-la como um fator que ajuda a impulsionar a identidade sul-americana, tal como afirmado por Celso Amorim:

(...) quando surgiu a ideia, entre outras, de se realizar uma reunião com os países árabes, que teve um grande êxito, decidimos fazer com a América do Sul, pois vimos a **necessidade de desenvolver a consciência da América do Sul**.³¹²

A cooperação bi-regional contemplada pela Aspa abrangia um leque multidimensional que tocava principalmente em temas comerciais e de coordenação política, com ênfase na solução pacífica de controvérsias, tanto entre os países da Liga dos Estados Árabes como na América do Sul. Embora a Cúpula tenha sido considerada um instrumento para fortalecer o multilateralismo com base na cooperação Sul-Sul e para diversificar as parcerias comerciais de ambas as regiões³¹³, deve-se ressaltar que sua concepção se deu em simultaneidade com as negociações da Casa, que redundariam na Unasul. A Aspa, portanto, reafirma a identidade sul-americana, ao estabelecer um mecanismo de negociação centrado na reunião de mandatários sul-americanos e árabes.

Sendo uma proposta de iniciativa do próprio presidente Lula, é significativo que a composição da Aspa não tenha se restringido apenas aos membros do Mercosul ou incorporado a América Latina como um todo. A opção sul-americana foi mais uma vez a prioridade. Levando em consideração suas especificidades, a mesma orientação analítica pode ser aplicada na Cúpula América do Sul-África.

³¹¹ Dados do Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

³¹² “Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA”. Santiago, 24 de novembro de 2006. – Ênfase minha.

³¹³ Somados, a América do Sul e a Liga dos Estados Árabes apresentam PIB agregado de US\$ 5,4 trilhões e população total estimada em 750 milhões de habitantes.

É importante lembrar que a Unasul não atua somente em temas de concertação política e de comércio. A estrutura da organização é ambiciosa e procura estabelecer a cooperação em doze áreas, divididas nos chamados Conselhos Ministeriais e Setoriais, a saber: (i) Conselho de Defesa Sul-Americano; (ii) Conselho de Saúde; (iii) Conselho Eleitoral; (iv) Conselho Energético Sul-Americano; (v) Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; (vi) Conselho Sul-Americano de Cultura; (vii) Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano; (viii) Conselho Sul-Americano de Finanças; (ix) Conselho Sul-Americano de Educação; (x) Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; (xi) Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas; e (xii) Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional³¹⁴.

Em 2005, ano de fundação da Casa, a Funag instituiu o Prêmio América do Sul, com o objetivo de colaborar para o desenvolvimento de pesquisas e novas abordagens sobre questões envolvendo o subcontinente sul-americano, de modo a suprir a lacuna existente na produção intelectual referente à cooperação e integração com a vizinhança. Após seleção realizada por uma comissão julgadora, os trabalhos premiados foram publicados e agrupados na Coleção América do Sul. Em nome da Funag, instituição umbilicalmente ligada ao Itamaraty, a embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota, argumentava no prefácio do primeiro volume da coleção que “a América do Sul é uma prioridade da política externa brasileira. Contudo, verifica-se sério déficit de reflexões e de textos sobre a América do Sul e sobre os países da região” (FROTA, 2005, p. 9).

Das três monografias que constituem a obra, é interessante destacar aquela de autoria de Ângela Maria Carrato Diniz (2005), professora da Universidade Federal de Minas Gerais. O texto da autora trata justamente do tema da identidade sul-americana, ressaltando a importância do elemento identitário no atual processo de articulação entre os Estados sul-americanos. O fato de a comissão julgadora ter selecionado a monografia de Diniz é, por si só, um dado que revela a importância do assunto, deixando evidente que a construção da identidade sul-americana se transformou em parte dos fundamentos da política externa brasileira.

Segundo Miriam Saraiva, a Unasul insere-se no arco multifacetado da cooperação Sul-Sul (SARAIVA, 2007b). Apesar de o Brasil por vezes posicionar-se como líder daquele grupo, o governo esforçava-se em transmitir uma imagem de país pertencente ao Sul global,

³¹⁴ Disponível em: <<https://www.unasursg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales>>. Acesso em: 12/12/2017.

numa tentativa de reforçar os laços identitários com seus parceiros ao sugerir uma mesma posição no sistema internacional. Dentre os objetivos por trás da ideia de cooperação Sul-Sul estava a interpretação de que ela poderia colaborar para a consecução do intento brasileiro de influenciar nas definições de temas da política internacional e construir um cenário internacional alicerçado no multilateralismo. Novamente, é possível recorrer ao Preâmbulo do Tratado Constitutivo para identificar esse objetivo:

Seguras de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz (UNASUL, 2008).

Nesse sentido, o Brasil, a liderança em potencial da região, sentia-se desconfortável com o surgimento de outros arranjos concorrenciais, como a Aliança do Pacífico (AP). Ainda que o Chile, o Peru e a Colômbia estivessem apenas ratificando sua vocação comercial para o Pacífico, a consolidação da AP era entendida como um fator de enfraquecimento do poder gravitacional de Brasília e da unidade sul-americana. O nascimento da AP demonstrava, também, que as propostas estabelecidas a partir da visão brasileira sobre o papel da região, assim como a própria identidade sul-americana, não seriam capazes de frear a sobreposição de blocos no subcontinente, tampouco a dupla inserção de alguns países.

Em fins do governo Lula da Silva, a identidade sul-americana havia se tornado um referencial identitário importante nas relações internacionais. Embora a ideia de América Latina fosse mais tradicional, ela havia perdido sua operacionalidade, abrindo espaço para sua “rival”.

A grande diferença do sul-americanismo em relação às outras identidades supranacionais analisadas – o pan-americanismo de Simón Bolívar e o latino-americanismo – é que finalmente a geografia deixa de ser uma força adversa para atuar como um forte elemento fomentador da identidade. Para além dos esforços integracionistas ocorridos e do consequente aumento da regionalização – ou seja, das trocas comerciais e dos movimentos transfronteiriços –, ganhou importância uma nova interpretação sobre o significado da massa subcontinental sul-americana, o que já havia ocorrido com Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer.

Com efeito, o subcontinente passa a ser pensado a partir de uma “percepção geográfica pragmática”. Assim, a criação de um espaço de sentido sustenta-se principalmente em elementos tangíveis, tais como a forma e as características territoriais, a demografia, a economia e a geopolítica. Em outras palavras, a geografia – e todos os indicadores quantitativos de poder que dela são derivados – se torna um dos fatores que legitima a aproximação daqueles Estados, ao passo que apelos sentimentais de ordem cultural ou idiomáticos são deslocados para segundo plano. Esse tipo de posição está presente não apenas em afirmações de intelectuais simpatizantes da política externa de Lula, mas também em declarações de importantes agentes que integraram o seu governo, como Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Darc Costa, por exemplo. No mesmo sentido, aparecem nos documentos analisados: o Comunicado de Brasília, a Declaração de Cusco e o Tratado Constitutivo.

É interessante notar que apesar dessa centralidade ocupada pela geografia, a ideia de um legado histórico-cultural comum também é evocada, embora com menor ênfase e sem os mesmos pretextos alegados pelos latino-americanistas. Contudo, na Declaração de Cusco e no Tratado Constitutivo há menções à importância dos libertadores e à existência de um passado compartilhado. Mas, conforme o próprio Marco Aurélio Garcia afirma, essa variável se torna apenas mais uma dentre outras igualmente importantes, como a própria geografia e a possibilidade de ganhos coletivos que uma união sul-americana poderia gerar.

A despeito de muitas narrativas que buscavam filiar o projeto de uma integração sul-americana à gesta dos Libertadores, quase dois séculos antes, havia razões mais atuais para sustentar essa iniciativa. Independentemente dessa retórica de conotações histórico-ideológicas que esteve (e está) presente no discurso integracionista, predominavam considerações de ordem econômica e política que refletiam uma aguda percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação (GARCIA, 2013, p. 57).

Por sua vez, o elemento de alteridade é difuso. Washington não é mais classificada como “inimiga hereditária”, conforme ocorria no passado. O Norte talvez possa ter alguma relevância como distinção significativa para um grupo de Estados que afirma pertencer ao Sul. Ainda assim, nota-se que a identidade sul-americana, ao contrário do que ocorria no pan-americanismo de Bolívar, não faz da alteridade um elemento importante.

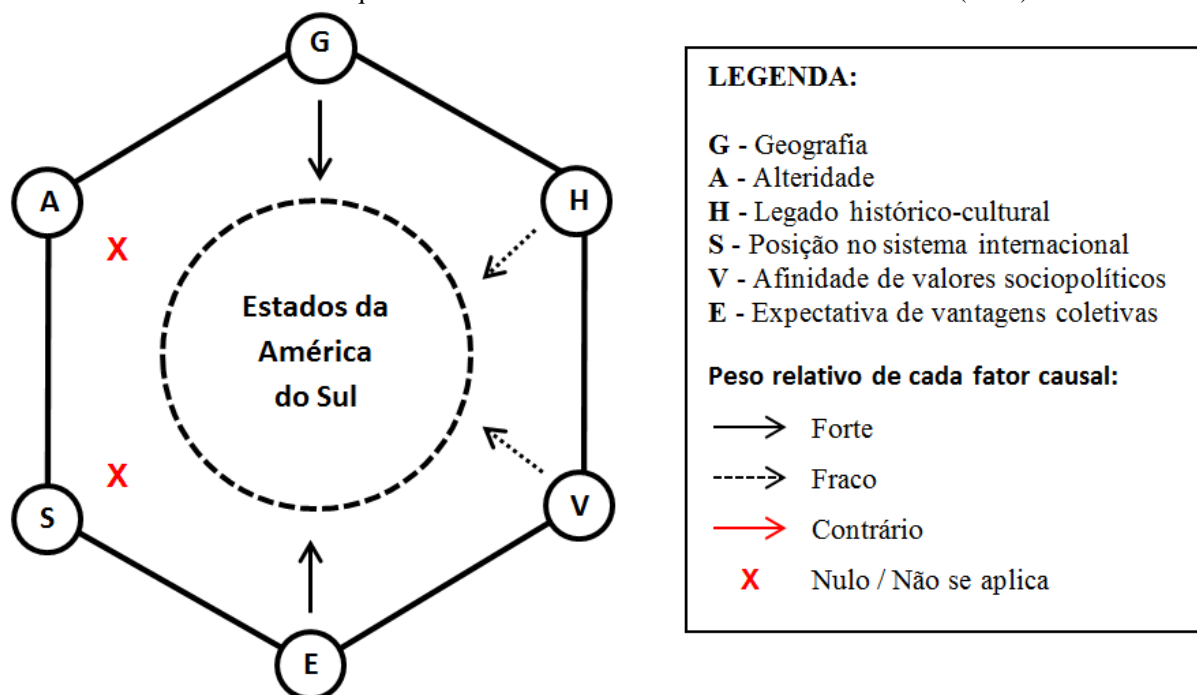
No mesmo sentido, a posição dos Estados no sistema internacional configura um elemento nulo. Ainda que a ideia de cooperação Sul-Sul estivesse presente e que aqueles países pudessem ser classificados como *system-affecting states*, o desnível entre o Brasil e os demais países inviabilizava a ideia de pertencerem a uma mesma posição no tabuleiro global.

Já o compartilhamento de valores é uma variável que aparece em todos os documentos mais importantes, remontando ao Comunicado de Brasília. A democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, a renúncia aos armamentos de destruição em massa e paz eram elencados como valores comuns que fortaleceriam a comunidade sul-americana. A esse conjunto, a Declaração de Cusco e o Tratado Constitutivo acrescentaram uma perspectiva social de combate às desigualdades e à miséria.

A expectativa de vantagens coletivas é um fator forte. A Iirsa, o Banco do Sul, o Focem, a internacionalização de empresas brasileiras, as concessões do Brasil perante demandas da vizinhança e o ensaio no papel de *paymaster* são alguns fatos que sugerem a existência de pelo menos uma possibilidade conjunta de ganhos, ainda que, conforme afirmado no Capítulo I, não precise ser necessariamente real.

Tomando por base o momento de assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul, verifica-se que a ação dos fatores causais na formação dessa identidade sul-americana poderia ser esquematizada conforme apresentado na Figura 5:

Figura 5 - Atuação das forças causais no processo de formação da identidade supranacional sul-americana quando da assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul (2008)



Fonte: elaboração própria

Embora o referencial geográfico “América do Sul” seja um conceito de longa data, verificou-se que a construção de uma identidade supranacional sul-americana é algo muito

mais recente, além de ser uma iniciativa alavancada pelo Brasil, o Estado-vetor daquela identidade.

A partir da década de 1990, a América do Sul começou a transitar de uma expressão geográfica para uma comunidade de destino, à qual Brasília recorria para tentar realizar seus objetivos de potência média revisionista interessada em uma ordem internacional multilateral. Por sua vez, a ideia de América Latina deslocou-se gradativamente para uma posição secundária, perdendo a condição de referencial analítico para apreciações mais abrangentes dos meandros das relações interamericanas, sobretudo a partir de uma visão brasileira.

Ainda que os seus objetivos diferissem, Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso visivelmente instrumentalizaram a identidade sul-americana como recurso de poder. Isso fica claro quando se percebe que, apesar da retórica oficial, predominou a perspectiva de que os arranjos de cooperação e integração regional trabalhavam como uma plataforma necessária para tornar a inserção internacional do país mais competitiva. Durante a era Cardoso, o objetivo era valer-se da liderança brasileira para negociar a Alca em termos mais vantajosos. Na gestão de Lula, a ideia era converter o bloco em um mecanismo de legitimação para o almejado papel de potência emergente. As metas poderiam ser distintas, mas a ferramenta era a mesma.

CONCLUSÃO

Esta tese apresentou três propostas identitárias a partir de três recortes cronológicos distintos, cada qual delimitado por um tratado internacional, a saber: o Tratado de Liga, União e Confederação Perpétua (1826), o Tratado de Montevideu (1960) e o Tratado Constitutivo da Unasul (2008). A dinâmica da história das relações interamericanas foi abordada de modo que as inserções analíticas ultrapassassem as limitações da *histoire événementielle* de curta duração, apresentando contextualizações mais abrangentes do que os marcos cronológicos representados por cada um dos tratados, em torno dos quais as identidades supranacionais operavam como referencial transversal.

Todos os parâmetros voltados para a explicação dessa variante identitária foram trabalhados ao longo do Capítulo 1. Valendo-se de uma interpretação *ipsis litteris* do significado daquele adjetivo de dois gêneros (*supra* + nacional), revelaram-se as particularidades intrínsecas a essas identidades cujo nível de análise encontra-se “acima das nações”. Verificou-se que essas identidades supranacionais possuem características próprias e uma lógica de funcionamento *sui generis*, distinguindo-se de suas homólogas de viés subnacional, nacional ou transnacional.

O Capítulo 1 prosseguiu de modo a embasar essa nova categoria, incorporando as contribuições de diferentes correntes teóricas das Relações Internacionais e de autores vinculados à grande área das Ciências Humanas. O tratamento das identidades supranacionais foi efetivado a partir da combinação de proposições teórico-conceituais acomodadas em quatro grandes matrizes e a mapas mentais diferentes, explorando seus pontos de tangência e de diálogo.

A primeira estava associada à História das Relações Internacionais, partindo da afirmação basilar de Jean-Baptiste Duroselle, segundo o qual “(...) o estudo científico das relações internacionais só pode ser baseado na matéria fornecida pela história” (DUROSELLE, 2000, p. 23). Com essa afirmação o autor reivindicava uma abordagem que se valesse de elementos empíricos e fosse capaz de situar as experiências passadas como ponto de partida para os estudos sobre as relações internacionais, mas que também colocava em relevo a necessidade de recorrer ao método qualitativo e à contextualização. Por outro lado, recusava-se a ideia de que existam leis e teorias gerais permanentes, embora atentasse para a importância das variáveis e influências diversas que exercem suas forças em determinada conjuntura (FRANK, 2012, p. 15). Ademais, não se pode deixar de lado a importância da

ideia de fatores causais, desenvolvidos no âmbito da Escola Francesa de História das Relações Internacionais.

A afirmação de Robert Frank de que “os historiadores são construtivistas sem saber, antes mesmo que o construtivismo fosse teorizado.” (FRANK, 2012, p. 72) chama atenção para os pontos de contato entre essas duas correntes. A principal contribuição do construtivismo é a perspectiva de que nem tudo é material, racional ou lógico na vida internacional, sendo importante mensurar o peso das mentalidades, dos estereótipos, das ideias e dos imaginários sociais na observação de uma realidade que é sempre percebida, representada e construída.

Com efeito, os elementos simbólicos são fundamentais não apenas para entender as relações humanas – incluindo as relações internacionais –, mas para deixar evidente o caráter não essencialista das identidades, conforme afirmam Alexander Wendt (2014), Stuart Hall (2006), Thomas Risse (2000) e Benedict Anderson (2011). Ademais, é fundamental ter em mente o argumento de Hall e de Risse sobre a coexistência de modelos identitários simultâneos e concorrenciais, a exemplo da metáfora do “bolo-mármore”. Ignorar esse pressuposto tornaria inviável entender a dinâmica das identidades supranacionais, incluindo os embates entre paradigmas dentro daquilo que Pierre Bourdieu chama de “campo de lutas”, onde a disputa visa à conquista da expressão legítima e à definição dos grupos e da realidade social.

É exatamente a partir desse ponto que entram em cena as contribuições de uma terceira vertente teórica: o realismo. Tendo em vista que as identidades supranacionais dialogam com o conceito de poder simbólico e de poder brando, torna-se necessário recorrer à perspectiva realista para viabilizar a relação entre identidade e poder. Embora não seja uma regra, sempre há a possibilidade de o Estado-vetor ou líder regional articular uma narrativa identitária para condicionar preferências e agendas do grupo, de modo a facilitar a consecução de seus interesses particulares. Um exemplo é o caso brasileiro ante o sul-americanismo.

Portanto, não se ignora a premissa realista de que os Estados muitas vezes são guiados por seus próprios interesses, agindo como um ator racional que busca a maximização do poder. Sendo assim, recorreu-se a Pierre Bourdieu (1989) e a Joseph Nye (1998; 2012) para tratar das identidades supranacionais como instrumentos de poder simbólico e poder brando, dialogando com o realismo. Conforme Nye argumenta, “não há contradição entre o realismo e o poder brando. O poder brando não é uma forma de idealismo ou liberalismo.” (NYE, 2012, p. 117).

Finalmente, o texto volta-se para algumas concepções derivadas da Escola Inglesa. Os intelectuais filiados a essa corrente afirmam que a condição anárquica da política mundial não inviabiliza a construção de uma sociedade internacional dotada de instituições, normas e regras capazes de moldar o comportamento dos países. Os autores da Escola Inglesa ultrapassam o conceito realista de sistema de Estados, ao argumentar que o cenário internacional, essa “sociedade anárquica” sustenta-se sobre quatro características basilares: a existência de valores e interesses comuns, o compartilhamento de um conjunto de regras, a participação coletiva em instituições internacionais e a possibilidade de jogos de soma positiva. Nota-se que esses quatro pilares são elementos que estão presentes nas identidades supranacionais.

Na definição de Hedley Bull, uma “sociedade de Estados” existe quando um conjunto de países “conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 1977/2002, p. 19). Sendo assim, as identidades supranacionais podem contribuir para engendrar sociedades de Estados dentro de outras sociedades mais amplas, numa lógica de círculos concêntricos. Com efeito, a ideia de América do Sul existe dentro de uma concepção latino-americana, que por sua vez está subsumida no pan-americanismo, que faz parte da sociedade internacional.

Ao encerrar o debate teórico sobre as identidades supranacionais, conclui-se que estas não podem estar filiadas apenas ao grupo das contingências. Para entendê-las, deve-se recorrer a um conjunto de fatores causais que as constituem. Procedeu-se de maneira semelhante ao que Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967) fizeram ao explicar os movimentos da política externa tendo por base o referencial das forças profundas. Igualmente, buscou-se verificar a consistência de cada identidade supranacional elencando os seguintes fatores causais: geografia, alteridade, legado histórico-cultural, afinidade de valores sócio-políticos, posição no sistema internacional e expectativa de vantagens coletivas. É importante ressaltar que a aplicação do modelo representado pela Figura 1 sempre demandará um trabalho de contextualização para cada um desses atributos causais, de modo que sua dinâmica e seu peso relativo sejam pensados a partir de marcos temporais e espaciais, eliminando, desse modo, qualquer possibilidade de torna-los produtos ahistóricos.

O Capítulo 2 realizou a primeira interpretação prática do modelo estruturado sobre os seis fatores causais que propulsionam a formação das identidades supranacionais. Analisou-se o contexto político hispano-americano a partir do período das independências, verificando-se

o papel voluntarista de Simón Bolívar e de seu país, a Grã-Colômbia, na tentativa de estruturar laços de amizade e cooperação entre as “repúblicas americanas, antes colônias espanholas” (BOLÍVAR, 1824/2007, p. 121). Além de fontes secundárias, o recurso às fontes primárias – cartas, discursos e tratados associados ao pan-americanismo bolivarista – permitiu averiguar o peso dos fatores causais quando da assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, em 1826.

Concluiu-se que o projeto pan-americano de Bolívar malogrou ante os desafios impostos pela geografia, que iam do gigantismo de um subcontinente dotado de uma carência infraestrutural na esfera das comunicações e dos transportes, até a irregular distribuição de núcleos populacionais subpovoados. Esses últimos localizavam-se em pontos espaçados da costa atlântica e dos platôs, entre os quais havia enormes espaços lacunares praticamente desabitados.

Outra força adversa era a inexistência de uma percepção de vantagens coletivas por parte dos Estados hispano-americanos, haja vista que as rivalidades interestatais e as disputas entre as elites políticas locais restringiam as chances de efetivar um projeto integracionista ou mesmo de reconhecer uma identidade supranacional comum. O projeto pan-americano era por vezes interpretado por alguns como um instrumento de poder nas mãos da Grã-Colômbia, além de ter sido demasiadamente associado à imagem de Bolívar, que perdia capital político justamente quando ocorreu a importante e fracassada reunião do Congresso Anfictiônico do Panamá.

Por sua vez, os pontos fortes do bolivarismo eram exatamente a existência de uma comunidade de valores sócio-políticos corporificada no regime republicano, bem como a posição daqueles Estados no sistema internacional, considerando-se que todos eram recém-independentes, passavam por dificuldades econômicas e eram pouco expressivos em termos de poder, quando confrontados com o tabuleiro externo.

Em seguida, analisou-se a vertente estadunidense do pan-americanismo, também conhecida como monroísmo. Assim como o bolivarismo permaneceu vivo no imaginário regional, contribuindo para a concepção da ideia de América Latina no futuro, o monroísmo também foi importante para entender as identidades formadas no continente ao longo dos séculos XIX e XX. Contudo, a principal contribuição desse pan-americanismo propagado por Washington foi despertar um sentimento de alteridade entre intelectuais e políticos dos países ao Sul do Rio Grande, que enxergavam nos Estados Unidos uma espécie de antítese da América Latina. Sendo assim, ao se consolidar no início do Novecentos, a identidade latino-

americana não foi gerada apenas a partir de uma perspectiva centrada em aspectos culturais e idiomáticos comuns, mas também na distinção significativa que os Estados Unidos representavam.

O Capítulo 3 volta-se justamente para o nascimento do conceito de América Latina. Buscou-se investigar as suas origens mais remotas, começando com a clássica disputa em torno da paternidade francesa ou autóctone do termo. Em seguida, examinou-se o processo de formação dessa comunidade imaginada, na qual os intelectuais da região tiveram, inicialmente, papel de destaque. Foram analisadas obras de uma primeira geração de autores, entre os quais: José Martí, Eduardo Prado, José Enrique Rodó e Manoel Bomfim. Em seguida, destacou-se a contribuição dos peruanos José Carlos Mariátegui e Victor Raúl Haya de la Torre.

Apesar de suas origens, convicções e perspectivas teóricas diferentes, esses pensadores coincidiam em dois pontos comuns: ao afirmarem a existência de uma base cultural latina e reconhecerem as violências perpetradas pelos Estados Unidos – posicionando-se como críticos ao pan-americanismo vigente. Conquanto esses dois componentes – legado histórico-cultural e alteridade – variem em intensidade de acordo com cada autor, eles foram os fundamentos dessa expressão identitária autêntica, que a princípio ainda não existia na dimensão supranacional.

Sendo assim, no Capítulo 4 verificou-se que, a partir da fundação da Cepal, em 1948, e do lançamento, no ano seguinte, do Manifesto Latino-Americano, do economista argentino Raúl Prebisch, a identidade latino-americana – até então muito restrita às dimensões social e cultural – começa a operar de acordo com uma lógica supranacional, motivando progressivamente uma maior aproximação entre os Estados que se reconheciam como herdeiros da tradição latina nas Américas. Herdando essa base estruturada em elementos de ordem cultural, mas destacando a importância central das variáveis político-econômicas, a Cepal exerceu influência na elaboração do Tratado de Montevideu de 1960, que resultou na primeira iniciativa de integração regional latino-americana.

O principal argumento à época da assinatura do tratado supracitado era a ideia de que aqueles Estados ocupavam uma mesma posição no sistema internacional: a periferia. E a superação do subdesenvolvimento dependeria da articulação entre os Estados latino-americanos, visando à integração dos mercados daqueles “vinte compartimentos

estanques”³¹⁵. Paralelamente, pesava o legado dos intelectuais que construíram uma ideia de América Latina com base em elementos menos tangíveis, tais como as afinidades idiomática, cultural e histórica, além da alteridade – ainda que difusa – em relação aos Estados Unidos.

Dentre os fatores causais, a geografia manifestou-se como uma força contrária àquele paradigma identitário, especialmente devido à inexistência de um processo anterior de regionalização, à semelhança do que ocorrera na Europa.

Ainda que a Alalc não tenha logrado o êxito almejado por seus entusiastas, a imagem de uma comunidade imaginada latino-americana vingou e ganhou força nos países da região. Salvo as exceções chilena, surinamês e a guianense, todas as cartas constitucionais de Estados sul-americanos destacam a importância da integração da América Latina ou ao menos sugerem a necessidade de tratamento especial aos “países irmãos”.

Em relação ao uso cotidiano, é inquestionável o sucesso alcançado pelo termo América Latina, cujo vigor perpetua-se até os dias atuais. Entretanto, o Capítulo 5 investigou o nascimento de um novo paradigma identitário de natureza supranacional: o sul-americanismo. Verificou-se que este último emerge a partir de iniciativas mais tardias, a partir das transições democráticas e com seu epicentro no eixo Brasil-Argentina, onde foram gestadas medidas concretas de cooperação e de integração que posteriormente se espalharam para o restante do subcontinente.

Progressivamente surgiram propostas complementares ou alternativas de aproximação com os demais países da vizinhança, cujo principal resultado prático ocorre em 1991, com o Mercosul, que incorporou dois sócios menores: o Uruguai e o Paraguai. Coincidentemente, essa é a década na qual a ideia de América Latina começa a perder sua operacionalidade para o Brasil, uma vez que o México adere ao Nafta, enfraquecendo a comunidade latino-americana. Doravante, os governos brasileiros empregariam maiores esforços na construção da ideia de América do Sul.

Quanto a isso, a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, é o marco de “fundação” da região. Até então, todos os encontros de Chefes de Estado no continente convergiam para um perfil ora pan-americanista, ora latino-americanista. Por iniciativa de Fernando Henrique Cardoso, essa foi a primeira vez em que o subcontinente estava sendo

³¹⁵ “Processamento da industrialização na América Latina em vinte compartimentos estanques”. Correio da Manhã, 30/11/1958. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=99592&url=http://memoria.bn.br/docreader#>. Acesso em: 11/12/2017.

pensado como um espaço de sentido que dialogava com os interesses brasileiros mais imediatos.

O Comunicado de Brasília – espécie de declaração de intenções gerada a partir daquela reunião de cúpula – apresentou os componentes da comunidade sul-americana: a posição geográfica, a democracia, os direitos humanos, a paz e a segurança. A partir de uma nova visão sobre a inserção regional do Brasil e da existência de uma comunidade de valores, o documento também cita, pela primeira vez, a importância da “consolidação e a instrumentação da identidade sul-americana” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000). Entretanto, a ideia de Cardoso era valer-se do bloco sul-americano para poder ampliar sua margem de manobra ao negociar em cenários extrarregionais ou interregionais, principalmente no que tange ao estabelecimento de termos de adesão mais favoráveis ao arranjo hemisférico simbolizado pela Alca.

Anexado ao Comunicado de Brasília, havia um projeto pensado para desenvolver e modernizar a infraestrutura regional, com ênfase nas áreas de energia, transportes e comunicações. Com seus dez eixos de integração e contando inicialmente com o auxílio de três bancos multilaterais – o BID, a CAF e o Fonplata –, a Iirsa colocou em cena a maior e mais importante iniciativa já pensada para equacionar os desafios da integração física do subcontinente. Concomitantemente, a América Latina deslocava-se para um plano secundário.

No Brasil, o esgotamento eleitoral do PSDB abriu espaço para a vitória da coalizão de centro-esquerda encabeçada por Lula da Silva. O Capítulo 6 inicia-se destacando um trecho importante do discurso de posse do novo presidente, no qual afirma que a política externa de seu governo teria como prioridade a América do Sul. Essa colocação ocorre apesar da permanência de uma visão romântica de América Latina em parte dos militantes de esquerda, ainda muito tocados por uma ideia de “veias abertas” – ademais, é fundamental recordar que a simbólica Cuba socialista ficaria de fora das propostas sul-americanas.

Durante os oito anos da era Lula, houve uma mudança paradigmática que impactou as iniciativas de integração. O regionalismo pós-liberal começou a ganhar fôlego em detrimento do regionalismo aberto. Destarte, o protagonismo exercido pela agenda comercial começou a ser ultrapassado por temas outrora secundarizados. Nesse contexto, a própria ideia de América do Sul começa a ser lapidada a partir das interpretações do Itamaraty, dos geopolíticos nacionalistas e de intelectuais vinculados ao PT.

Assim, a Alca foi engavetada enquanto se criou a Casa, que seria posteriormente renomeada Unasul. Desde então, essa organização tornou-se uma referência, revelando-se um

importante fórum de diálogo e de cooperação entre os Estados-membros, que colocavam os interesses do grupo – democracia, estabilidade e paz – acima das preferências ideológicas. Desde sua fundação, a Unasul mostrou-se um instrumento relevante, senão o mais importante, nas relações entre os países sul-americanos, tendo sido responsável por solucionar controvérsias e defender a estabilidade regional sem a necessidade de recorrer a outros arranjos e canais de diálogo. A América do Sul mostrava-se capacitada a resolver por si mesma os seus problemas.

Dentro do leque multidimensional de objetivos da Unasul, havia a meta de reafirmar a identidade supranacional da região “como um fator dinâmico nas relações internacionais” (UNASUL, 2008), ratificando o que já havia sido anunciado no Comunicado de Brasília e desenvolvido na Declaração de Cusco.

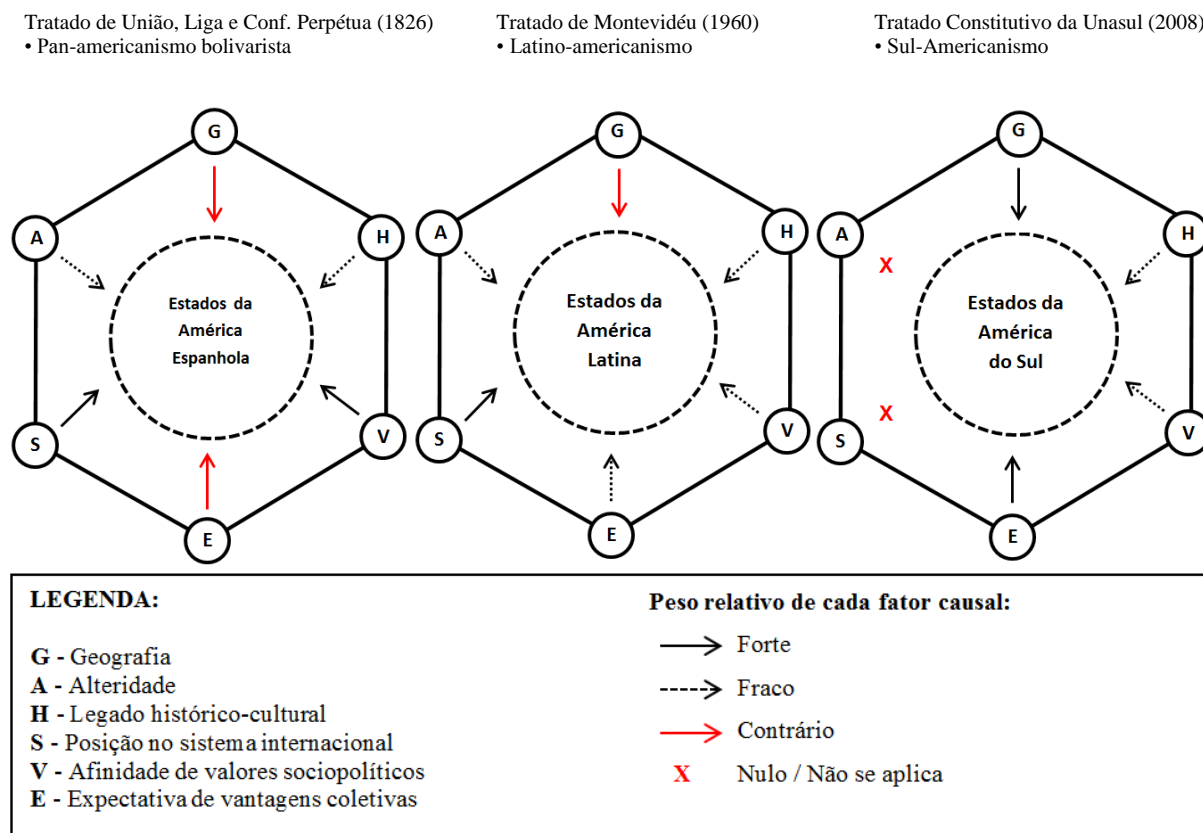
Conforme argumentava Ingrid Sarti, nos círculos de debates da época predominava a atribuição à América do Sul de um papel relevante no sistema internacional do século XXI (SARTI, 2011, p. 177). A elevação da região à condição de espaço privilegiado das relações internacionais do Brasil foi um fenômeno que permeou os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva. De fato, nunca antes houve um número tão expressivo de intelectuais, instituições de pesquisa, *think tanks* e burocratas dedicando-se à produção de artigos, ensaios e teses que objetivassem explicar e compreender a recente aproximação estabelecida entre o Brasil e seus homólogos sul-americanos.

Observando-se os fatores causais que atuavam sobre a identidade sul-americana à época do Tratado Constitutivo da Unasul, percebe-se que o pragmatismo territorial e o “fato cartográfico”³¹⁶ finalmente atribuem à geografia um forte peso de atuação. O reconhecimento da existência de uma mesma comunidade de valores era um elemento presente, assim como o legado histórico-cultural comum. Contudo, a geografia e a expectativa de vantagens coletivas eram decididamente mais fortes.

Os resultados dos três paradigmas identitários analisados nesta tese estão sintetizados na Figura 6, sendo possível estabelecer uma análise comparativa entre os diferentes projetos. Novamente, enfatiza-se que a realidade é sempre complexa e jamais seria possível reduzi-la a um esquema imagético. Contudo, presume-se que o leitor compreenderá que o diagrama abaixo cumpre uma função intencional de simplificação e abstração do real, do mesmo modo que mapas são empregados para tornar mais fácil a leitura de um determinado espaço ou território.

³¹⁶ O termo foi utilizado por Araújo Castro (1971, p. 71) para se referir às relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

Figura 6 - Síntese da atuação das forças causais nos três processos de formação de identidade supranacional analisados



Fonte: elaboração própria

Embora a América do Sul seja uma expressão geográfica de longa data, verificou-se que a construção de uma identidade supranacional sul-americana é um fenômeno muito mais recente, no qual é incontestável a atuação protagônica do Brasil.

Em 2010, Lula logrou êxito ao fazer sua sucessora e ao garantir mais quatro anos de administração petista. Mas Dilma Rousseff mostrou-se pouco afeita aos temas das relações exteriores, o que acarretou em certa negligência no que tange à agenda sul-americana. Depois de dezesseis anos gozando de uma diplomacia presidencial ativa, o Brasil enfrentou o desafio de ter o Palácio do Planalto ocupado por uma pessoa cujo temperamento estava mais próximo de um tecnocrata do que de um político. O baixo perfil de Dilma Rousseff fez o país experimentar uma espécie de letargia regional, carecendo de novas iniciativas de relevo e reduzindo a relevância da região para a solução dos problemas brasileiros.

O processo que levou à queda de Dilma Rousseff foi bastante questionado por acadêmicos, movimentos sociais e alguns veículos da imprensa. Popularizou-se a ideia de que Temer chegou ao poder por meio de um “golpe parlamentar”, à semelhança do que havia

ocorrido de maneira mais dura no Paraguai de Fernando Lugo. Aliando-se a Michel Temer, o PSDB foi uma das siglas que passaram a compor com o PMDB, sendo agraciado com três importantes ministérios: Justiça e Cidadania, Cidades e Relações Exteriores.

Entretanto, a política externa de Michel Temer deixou claro que a inserção internacional do Brasil se encontrava em segundo plano. A prioridade era claramente a busca de legitimidade e a sobrevivência do governo. Sem a dedicação do presidente, poucas iniciativas avançaram a contento. Com Michel Temer experimentou-se uma verdadeira recessão geopolítica na América do Sul.

A região onde predominou o espírito de união da década de 2000 tem se deixando levar pelas divisões entre governos com perfis ideológicos diferentes. Onde antes imperava a conciliação, o espírito de fraternidade e um projeto de integração e cooperação dotado de alguns êxitos importantes, começou-se a dar espaço à exacerbação das diferenças.

Foram quase duas décadas trabalhando a ideia de uma identidade supranacional sul-americana. Os resultados da recente negligência da diplomacia brasileira só poderão ser averiguados no futuro, mas é provável que os danos provocados possam ter anulado uma parte dos esforços já realizados. Paralelamente, o enfraquecimento da Unasul pode significar um correspondente esmaecimento da identidade supranacional sul-americana, uma vez que, tal como ocorreu com a Confederação Perpétua de Simón Bolívar e com a Alalc, é possível que o fracasso ou a perda de dinâmica de um bloco regional acelere o declínio e a perda de operacionalidade da proposta identitária que lhe é correspondente.

Para reverter tal processo, seria preciso que o Brasil, o Estado-vetor dessa identidade sul-americana, tivesse não apenas vontade política, mas que voltasse a acreditar na importância estratégica que o subcontinente representa, recuperando seu antigo papel na região e atuar como agente conciliador das divergências e locomotiva dos regionalismos em curso.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Indalecio Liévano. El Congreso de Panamá: Bolívarismo y monroísmo. *Desarrollo Económico*, v. 8, n. 30/31, América Latina 4, jul.-dez., 1968. pp. 193-241.
- ALLAIN, Jean-Claude; FRANK, Robert. Les composantes de la puissance. In: Robert Frank (org.). *Pour l'histoire des relations internationales*. 1ª edição. Paris: Presses Universitaires de France, 2012. pp. 139-167.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. As Novas Configurações do Sistema Internacional em Fins do Século XX e a Integração Brasil-Argentina. *Revista CADE*, ano IX, n. 15, jul./dez., 2009. pp. 22-58.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. *Do grão ao pão: o trigo nas relações entre o Brasil e a Argentina*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Publít Soluções Editoriais, 2011. 232p.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. 330p.
- AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Unesp, 2002. 299p.
- BANDEIRA, Moniz. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília, Funag, 2009.
- BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1995. 307p.
- BECARD, Danielly. *Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo*. Petrópolis, Editora Vozes, 2009. 223p.
- BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: Rioux; Sirinelli (orgs.). *Para uma história cultural*. Lisboa: Estampa, 1998. pp. 349-363.
- _____. Le modèle républicain: une culture politique syncrétique. In: _____ (org.). *Les cultures politiques em France*. Paris: Éditions du Seuil, 1999. pp. 119-151.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Prebisch e Furtado. In: Raúl Prebisch. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2011. pp. 7-14.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: Razões e significados de uma distinção política*. 2ª edição. São Paulo, Editora UNESP, 2001. 187p.
- _____. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2012, 173 p.
- _____. *Liberalismo e democracia*. 6ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. 101p.

- BOHÓRQUEZ, Carmen L. La tradición republicana. Desde los planes monárquicos hasta la consolidación del ideal y la práctica republicanas en iberoamérica. In: *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, edición de Arturo Andrés Roig, Madrid: Editorial Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2013, pp. 65-86
- BOSSUAT, Gérard. Des identités européennes. In: Robert Frank (org.). *Pour l'histoire des relations internationales*. 1ª edição. Paris: Presses Universitaires de France, 2012. pp. 663-686.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Bertand Brasil, 1989. 311p.
- BRAILLARD, Philippe; SENARCLENS, Pierre de. *O Imperialismo*. 1ª edição. Lisboa: Publicações Europa-América, 1980. 139p.
- BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a longa duração. In: _____. *Escritos sobre a história*. 3ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1958/2013. pp. 41-78.
- BREZZO, Liliana M. El retorno de la nación. La nueva bibliografía latinoamericana. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, v. 13, n. 25-26, jun./dez., 2003, pp. 177-194.
- BRUIT, Héctor. *O Imperialismo*. 3ª edição. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas: 1988. 79p.
- BUENO, Clodoaldo. Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). Rio de Janeiro: *Revista Estudos Históricos*, v. 10, n. 20, 1997. pp. 231-250.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. 1ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1977/2002. 361p.
- BURGES, Sean. Brazil as Regional Leader: Meeting the Chávez Challenge. *Current History*, Philadelphia, fev. 2010.
- BURNS, Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. Columbia University Press, 1966.
- BURKE, Peter. *A Escola dos Annales (1929-1989): a Revolução Francesa da historiografia*. 1ª edição. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997. 154p.
- BUSHNELL, David. A independência da América do Sul Espanhola. In: Leslie Bethell (org.). *História da América Latina, volume III: da independência a 1870*. 1ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. pp. 119-186.
- CAMARGO, Sonia de. O Mercosul de ontem e de hoje: uma leitura a partir da experiência europeia. In: XI Congresso Internacional do FoMercos, 2010, Buenos Aires. CERQUEIRA FILHO, Gisálio (org.), *Sulamérica, comunidade imaginada. Emancipação e integração*, Niterói, Editora da UFF, 2011, p. 345-364.
- CARDONA, Patricia. Simón Bolívar visto por sus contradictores. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, V. 18, Nº 35, jan.-jun.. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2016. pp. 401-421.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967/1981. 143p.

CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1939/2001. 305p.

CASTRO, Fernando Vale. *Pensando um Continente: a Revista Americana e a criação de um projeto cultural para a América do Sul*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. 192p.

CASTRO LEIVA, Luís. *De la patria boba a la teología bolivariana*. Caracas: Monte Ávila Ediciones, 1987.

CASTRO, Araújo. Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento. In: Rodrigo Amado (org.). *Araújo Castro*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1963/1982. p. 25-42.

_____. O Congelamento do Poder Mundial. Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra da Escola Superior de Guerra, em 11 de junho de 1971. Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, 1971. pp. 37-52.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2ª edição. São Paulo, Saraiva, 2008. 297p.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n. 2, pp. 5-25, 2003.

_____. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 1ª edição. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. 320p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 525p.

CHACON, Vamireh. *A Grande Ibéria: Convergências e divergências de uma tendência*. 1ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2005. 270p.

CHIARAMONTE, José Carlos. *Nación y Estado en Iberoamérica: El lenguaje político en tiempos de las independencias*. 1ª edição. Buenos Aires: Sudamericana, 2004. 224 p.

CHIAVENATO, Julio José. *Genocídio Americano: A Guerra do Paraguai*. 6ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1979. 188p.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, v.15, n.41, São Paulo, jan./abr., 2001. pp. 21-34.

COMPAGNON, Olivier. *O adeus à Europa: a América Latina e a Grande Guerra*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2014. 399p.

CORVISIER, André. *História Moderna*. 1ª edição. São Paulo: Difel, 1976. 427 p.

COSTA, Darc. A estratégia da integração. In: _____ (org.). *América do Sul: integração e infraestrutura*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Capax Dei, 2011. p. 7-28.

_____. *Estratégia Nacional: A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Aristeu Souza, 1999/2003. 190p.

COUTINHO, Luciano. *O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina*. Rio de Janeiro, BNDES, 16 de abril de 2009. 25p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998. 307p.

DELL, Sidney. Os Primeiros Anos de Experiência da Alalc. In: Miguel Wionczek (org.). *A Integração Econômica da América Latina: Experiências e Perspectivas*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Gráfica O Cruzeiro, 1966. pp. 125-144.

DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. 1ª edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1968/1978. 263p.

DINIZ, Ângela M. C. Identidade, Desenvolvimento e Integração: desafios para o Brasil e a América do Sul no século XXI. In: Maria S. P. B. Frota (org.). *Prêmio América do Sul - 2005. Tema: O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI*. Brasília, Funag, 2005. p. 67-122.

DONGHI, Túlio Halperin. *História da América Latina*. 1ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005. 391p.

DOYLE, Don H. and PAMPLONA. Introduction. Americanizing the Conversation on Nationalism. In: _____ (orgs.) *Nationalism in the New World*. Athens: University of Georgia Press, 2006. pp. 1-15.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais*. 1ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 484p.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. 688p.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: Emir Sader; P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 5ª edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995. p. 54-61.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo et al. As Economias Latino-Americanas, 1950-1990. In: Leslie Bethell (org.). *História da América Latina, volume VI: a América Latina após 1930*. 1ª edição. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p. 129-230.

FONSECA, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: G. Dupas; T. Vigevani (orgs.), *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1999. p. 17-42.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. *Idade Média: Nascimento do Ocidente*. 2ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 2001. 201p.

FRANK, Robert. Histoire et theories des Relations Internationales. In: _____ (org.). *Pour l'histoire des relations internationales*. 1ª edição. Paris: Presses Universitaires de France, 2012. pp. 41-82.

_____. Mentalités, opinion, représentations, imaginaires et relations internationales. In: _____ (org.). *Pour l'histoire des relations internationales*. 1ª edição. Paris: Presses Universitaires de France, 2012. pp. 345-370.

FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização: novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos (1930-1936)*. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1930/2010. 492p.

FREYMOND, Jacques. Teoria e história. In: Jean-Baptiste Duroselle. *Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. pp. 435-441.

FROTA, Maria S.P.B. Prefácio. In: _____ (org.), *Prêmio América do Sul - 2005. Tema: O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI*. Brasília, Funag, 2005. p. 9-10.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica da América Latina*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lia, Editor S.A., 1970. 375p.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 1ª edição. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. 122p.

GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina*. 49ª edição. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1971/2009. 365p.

GARCIA, Marco Aurélio. A Política Externa Brasileira. In: Kjeld Jakobsen (org.). *2003-2010: o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. 1ª edição. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 25-32.

_____. Dez anos de política externa. In: Emir Sader (org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2013.

GAVIÃO, Leandro. “Política externa para a América do Sul e polarização partidária: uma análise dos posicionamentos do PSDB e do PT, durante o governo de Lula da Silva (2003-2010)”. *Mural Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, jan.-jun, pp. 82-92. 2014.

GAVIÃO, Leandro; BAGHDADI, Tanguy. Temer e a Diplomacia do G-Nada. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, ano 11, n. 123, outubro de 2017. pp. 32-33.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, M.C. *Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas*. Dossiê CEBRI, vol. 2, Ano 2, Rio de Janeiro, 2003. 25p.

GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008. 68p.

GOTT, Richard. *Cuba: uma nova história*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006. 427p.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da Democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. 127p.

GUERRA, François-Xavier. Identidades e independencia: la excepción americana. In: François-Xavier Guerra; Mónica Quijada (coords.). *Imaginar la nación*. Münster, Hamburg: AHILA, 1994, p. 64-94-52 (Cuadernos de Historia Latinoamericana; 2).

_____. Las mutaciones de la identidad en la América Hispánica. In: François-Xavier Guerra; Antonio Anino (coords.), *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 185-220.

_____. *Modernidad e independencias Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Ediciones Encuentro, 2009.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. 1ª edição. São Paulo, Editora Siciliano, 1992. 204p.

GUERRERO, Carolina. *Liberalismo y Republicanismo em Bolívar (1819-1830)*. 1ª edição. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, 2005. 409p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. In: Kjeld Jakobsen (org.). *2003-2010: o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 13-24.

GURRIERI, Adolfo. A economia política de Raúl Prebisch. In: Raúl Prebisch. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2011. pp. 15-92.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11ª edição. Rio de Janeiro, DP&A editora, 2006. 102p.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. 2ª edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. 308p.

HEYWOOD, Andrew. *Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo*. 1ª edição. São Paulo: Ática, 2010. 256p.

HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 242p.

HIRST, Monica. *Política externa e Democracia: o caso brasileiro*. 1998?. 29p.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Ano 38, nº1, p. 5-23, 1995.

HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. 35ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. 531p.

_____. *A Era do Capital: 1848-1875*. 23ª edição. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015B. 517p.

_____. *Sobre História*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. 440p.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque das Civilizações*. Rio de Janeiro, Objetiva, 1997.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.

IBANEZ, Jorge Larraín. *Modernidad, razón e identidad em América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.

IÑO DAZA, Weimar Giovanni. Ideas y proyectos de “integración americana” a finales del siglo XVIII y en el XIX: Miranda, Álvarez, Monteagudo, Bolívar, Martí y Hostos. Doc. De trabajo. Buenos Aires: Clacso, 2013.

JAGUARIBE, Helio. *A Proposta Social-Democrata*. Rio de Janeiro, Instituto Teotônio Vilela/José Olympio Editora, 1998. 297p.

JAKOBSEN, Kjeld. Introdução. In: _____ (org.). *2003-2010: o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. 1ª edição. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. pp. 11-12.

KARNAL, Leandro et al. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. 2ª edição. São Paulo, Editora Contexto, 2008. 288p.

KEOHANE, Robert. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*. University of Wisconsin Press. Vol. 23, Nº. 2 (Spring, 1969), pp. 291-310.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, Tampa: vol. 77, nº5, p. 23-33, set./out. 1998.

KUNDERA, Milan. *A Insustentável Leveza do Ser*. 1ª edição. São Paulo: Companhia de Bolso, 1984/2008. 312p.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. 2ª edição. São Paulo, Editora Perspectiva, 2004. 148p.

LAGOS, Gustavo. Prólogo: la evolución del pensamiento y la acción integracionistas em América Latina. In: Felipe Herrera. *América Latina Integrada*. 2ª edição. Buenos Aires, Editorial Losada S.A., 1967. p. 9-32.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Lacerda Ed., 1999. 420p.

LENS, Sidney. *A fabricação do império americano - da Revolução ao Vietnã: uma história do imperialismo dos Estados Unidos*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2006. 669p.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 53, special edition, p. 115-131, 2010.

LIMA, Alceu Amoroso. Introdução. In: Eduardo Frei Montalva. *O Destino da América Latina*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Gráfica Record Editora, 1968. p. 7-12.

LIMA, Maria Regina. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula*. Rio de Janeiro, Observatório de Política Sul-Americana/IUPERJ, 2006. 5p.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew et al. *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009. p. 43-74.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. 1ª edição. São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda., 1986. 288p.

MACHADO, Luiz Toledo. Apresentação. In: Eduardo Prado. *A Ilusão Americana*. 5ª edição. São Paulo: IBRASA, 1980. pp. 9-13.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. In: Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), V Congresso, jul. 2010, Buenos Aires.

_____. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, vol. 18, nº 3, p. 421-435, out. 2005.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading From Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 37, nº 1, p. 1-16, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 1ª edição. São Paulo: Martin Claret, 1532/2005. 187p.

MARTINIÈRE, Guy. Michel Chevalier et la latinité de l'Amérique. *Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil*, v. 3, n. 1, 2014. pp. 1-10.

MARX, Karl. *Bolívar y Ponte*. The New American Cyclopeda, New York, vol. III, 1858.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 1ª edição. São Paulo: Editora Martin Claret, 1848/2004. 142p.

MEDINA, Javier Torres. El império mexicano y el império brasileiro: uma historia no compartilhada. *Revista de História, Juiz de Fora*, vol. 10, nº. 2, p. 3-12, jul./dez. 2004.

MELLO, Flavia de Campos. Diretrizes da Redefinição da Política Externa Brasileira na Década de 90. In: Encontro Anual da Anpocs, XXIV, 23-27/out./2000, Caxambu.

MENDES, Ricardo. A Revolução Cubana e a Política Bifurcada norte-americana para a América Latina. *Revista Latinidade*, Rio de Janeiro, p. 201-219, jan/jun. 2011.

_____. América Latina: interpretações da origem do imperialismo norte-americano. *Revista Projeto História*, São Paulo, p. 167-188, dez. 2005.

MÉSZÁROS, István. *O século XXI: Socialismo ou barbárie?*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 120p.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: René Rémond. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 365-399.

MONGUIÓ, Luis. "Palabras e ideas: «Patria» y «Nación» en el Virreinato del Perú", *Revista Iberoamericana*, n^{os}.104-105, 1978, pp. 451-470.

MONTESQUIEU, Charles de. *Do Espírito das Leis*. 2ª edição. São Paulo: Martin Claret, 1748/2010. 709p.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. 1ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1948/2003. 1152p.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile, CEPAL, Série Comércio Internacional n.82, julho de 2007.

MOURA, Gerson. *Estados Unidos e América Latina*. 2ª edição. São Paulo: Contexto, 1990. 79p.

MUNHOZ, Sidnei. Algumas Reflexões sobre a Política Externa Norte-Americana durante o Século XX. In: Darc Costa; Francisco Carlos T da Silva (orgs.). *Mundo Latino e Mundialização*. Rio de Janeiro: MAUAD/FAPERJ, 2004. p. 241-250.

NAISBITT, John. *Global paradox: the bigger the world economy, the more powerful its smallest players*. 1ª edição. Nova York: W. Morrow, 1994. 304p.

NYE, Joseph. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. 1ª edição. São Paulo: Editora Gente, 2009. 369p.

_____. *O futuro do poder*. 1ª edição. São Paulo: Benvirá, 2012. 333p.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, Darc (org.). *América do Sul: integração e infraestrutura*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Capax Dei, 2011. p. 143-208.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais*. 1ª edição. Petrópolis, Editora Vozes, 2010. 246p.

_____. *A União Europeia: Os desafios, a crise e o futuro da integração*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2014. 184p.

PELLISTRANDI, Benoît. *As Relações Internacionais de 1800 a 1871: a Europa de Napoleão, o Congresso de Viena, o liberalismo e nacionalismo, as colonizações, a América e o mundo*. 1ª edição. Lisboa: Edições 70, 2000. 200p.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. 81p.

POMAR, Valter. Um PAC latino-americano. In: Kjeld Jakobsen (org.). 2003-2010: *o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. 1ª edição. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 33-38.

PRADO, Maria Lígia; PELLEGRINO, Gabriela. *História da América Latina*. 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2014. 206p.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?. In: Maria S. P. B. Frota (org.), *Prêmio América do Sul - 2005. Tema: O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI*. Brasília, Funag, 2005. p. 13-66.

PROST, Antoine. As palavras. In: René Rémond (org.). *Por uma história política*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 295-330.

QUIJADA, Mónica. ¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de la nación en el imaginario hispano-americano. In: François-Xavier Guerra; Antonio Anino (orgs.), *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 287-315.

_____. Sobre el origen y difusión del nombre “América Latina” (o uma variação heterodoxa em torno al tema de la construcción social de la verdade). Madrid: *Revista de Indias*, 1998, v.58, n. 214. pp. 595-616.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*.v.46, n.1, Brasília, Jan./Jun., 2003. pp. 213-221. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000100011>

RAMMINGER, Erica Olivia. *Vamos caminando: a política externa brasileira frente a Cuba (2003-2014)*. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia; JESUS, Diego. *A União Européia e os Estudos de Integração Regional*. 1ª edição. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009. 145p.

RAPOPORT, Mario; LAUFER, Rubén. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, n. 1, pp. 69-98, 2000.

RÉMOND, René. *O Antigo Regime e a Revolução – 1750-1815: introdução à história do nosso tempo*. 1ª edição. São Paulo: Editora Cultrix, 1976. 163p.

_____. *O século XIX - 1815-1914: introdução à história do nosso tempo*. 12ª edição. São Paulo: Editora Cultrix, 1997. 207p.

_____. *O século XX - de 1914 aos nossos dias*: introdução à história do nosso tempo. 9ª edição. São Paulo: Editora Cultrix, 1993. 207p.

RENAN, Ernest. *Qu'est-ce qu'une nation?*. Conférence en Sorbonne, le 11 mars 1882.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à História das Relações Internacionais*. 1ª edição. São Paulo, Difel, 1967

REZA, Germán A. de la (comp.). *Documentos Sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. 1ª edição. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho y Banco Central de Venezuela, 2010. 307 p.

RIBEIRO, Darcy. Manoel Bomfim, antropólogo. In: Manoel Bomfim. *A América Latina: males de origem*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1905/2005. pp. 11-22.

RISSE, Thomas. Regionalism and Collective Identities: The European Experience. In: Workshop "El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales", 2000, Buenos Aires.

RIVAS, Pierre. *Diálogos interculturais*. 1ª edição. São Paulo: Hucitec, 2005. 302p.

RODRIGUES, Mauro. *Diez años de IIRSA: lecciones aprendidas*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Dossiê vol. I, ano 11, 2012. 27p.

ROMANO, Ruggiero. *Os Mecanismos da Conquista Colonial*. 3ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007. 126p.

ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. 1ª edição. São Paulo: Alameda, 2010. 102p.

SAFFORD, Frank. Política, economia e sociedade na América Espanhola do Pós-independência. In: Leslie Bethell. *História da América Latina, volume III: da independência a 1870*. 1ª edição. São Paulo: EDUSP; Brasília: Funag, 2001. pp. 329-412.

SANTOS, Thauan; FONTES, Pablo. Integração Regional, Construtivismo e Identidade: o caso da TeleSur. In: Hugo Rogelio Suppo (org.). *TeleSur: ¿Poder Blando Contra Hegemónico?*. 1ª edição. Rosario: Universidad Nacional de Rosario/Neiba, 2017. pp 54-76.

SARAIVA, José F. Sombra. *Relações Internacionais: Dois Séculos de História*. 1ª edição. Volume I. Brasília, Funag/Ibri, 2001.

SARAIVA, Miriam. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, ano 1 n° 1, p. 45-52, jan./jun. 2010.

_____. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: LESSA, Mônica; GONÇALVES, Williams. *História das Relações Internacionais: teoria e processos*. 1ª edição. Rio de Janeiro, EdUERJ, 2007a. p. 111-132.

_____. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: Mônica Lessa; Williams Gonçalves. *História das Relações Internacionais: teoria e processos*. 1ª edição. Rio de Janeiro, EdUERJ, 2007. p. 111-132.

_____. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Ibrri, ano 50, n° 2., p. 42-59, 2007b.

_____. Brasil, entre la Unasur y el Mercosur. *Umbral de América del Sur*, Buenos Aires, CEPES, n.9, p. 75-84, ago./nov. 2009.

_____. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. 1ª edição. Belo Horizonte, Fino Traço Editora, 2012a. 158p.

_____. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, Barcelona, n.º 97-98, p. 87-100, abr. 2012b.

_____. *Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro*. Trabalho apresentado no VII Congresso Latino-Americano de Ciência Política/ALACIP. Bogotá, 25-27/set./2013.

_____. The Brazilian Soft Power Tradition. *Current History*, Philadelphia, feb., 2014. pp. 64-69.

_____. Política externa brasileira 2016/2017 - Da reversão ao declínio. *Anuario de Política Internacional y Política Exterior*, Universidad de la República, 2017.

SARTI, Ingrid. A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: Gisálio Cerqueira Filho (org.), *Sulamérica, comunidade imaginada: emancipação e integração*. 1ª edição. Niterói: Editora da UFF, 2011. p. 177-192.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão – uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. 1ª edição. Bauru: EDUSC, 2000. 502p.

SILVA, Alexandra de Mello e. *O retorno do “destino manifesto”: o Brasil face à reforma do Conselho de Segurança da ONU*. In: Encontro Anual da Anpocs, XXII, out. 1998, Caxambu.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. 1ª edição. Brasília, Funag, 2010. 112p.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A Farsa do Neoliberalismo*. 5ª edição. Rio de Janeiro, Graphia, 1998. 120p.

SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio. Introdução. In: _____ (orgs.). *Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados*. 1ª edição. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 7-32.

SPEKTOR, Matias. *18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. 289p.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Ano 47, p. 191-221, 2004.

SUPPO, Hugo Rogelio. Introdução. In: _____ (org.). *TeleSur: ¿Poder Blando Contra Hegemónico?*. 1ª edição. Rosario: Universidad Nacional de Rosario/Neiba, 2017. 174p.

THIESSE, Anne Marie. Ficções criadoras: as identidades nacionais. *Anos 90*, Porto Alegre, nº 15, p. 7-23, 2001/2002.

THOMAS, David. *One hundred years of the Monroe Doctrine: 1823-1923*. 1ª edição. New York: The MacMillan Company, 1923. 580p.

THORP, Rosemary. A América Latina e a Economia Internacional, da Primeira Guerra Mundial à Grande Depressão. In: Leslie Bethell. *História da América Latina - Volume IV: de 1870 a 1930*. 1ª edição. São Paulo: EDUSP; Brasília: Funag, 2001. pp. 83-110.

TOCQUEVILLE, Alexis. *De la Démocratie em Amérique: vol.1*. 1ª edição. Paris: GF Flammarion, 1835/1981.569p.

VERMEREN, Patrice. La república independiente, el poder constituyente y el héroe de la emancipación. *Rev. filos.*, Santiago, V. 67, p. 65-85, 2011.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. 1ª edição. São Paulo, Editora UNESP, 2009. 226p.

VIGEVANI, Tullo e RAMANZINI JR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, vol.32, nº2, p. 437-487, jul./dez. 2010.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, Ibr, ano 51, nº1, p. 5-27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa do governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, n. 20, p. 31-61, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 1ª edição. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. 130p.

WASSERMAN, Claudia. *Palavra de Presidente*. 1ª edição. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002. 199p.

WEBER, Max. *A Política Como Vocação*. 17ª edição. São Paulo: Editora Cultrix, 1919/2011.

WENDT, Alexander. *Teoria Social da Política Internacional*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2014. 536p.

WEPMAN, Dennis. *Simón Bolívar*. 1ª edição. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1987. 95p.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. 1ª edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985. 263p.

WIONCZEK, Miguel. *A Integração Latino-Americana e a Política Econômica dos Estados Unidos*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1969. 117p.

_____. História do Tratado de Montevideú. In: _____ (org.). *A Integração Econômica da América Latina: Experiências e Perspectivas*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Gráfica O Cruzeiro, 1966. pp. 85-124.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e Diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: Thomaz Tadeu da Silva (org.). *Identidade e Diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais*. 15ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. pp. 7-72.

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. 1ª edição. São Paulo, Companhia das Letras, 2008. 307p.

ZEUSKE, Michael. Regiones, espacios e hinterland en la independencia de Venezuela: Lo espacial en la política de Simón Bolívar. *Revista de las Américas*. Historia y presente (RAs), N. 1, Valencia (primavera 2003), pp. 39-58.

FONTES PRIMÁRIAS

AMORIM, Celso. Sem medo de decidir: entrevista com Celso Amorim por Emiliano José e Nilmário Miranda. In: Kjeld Jakobsen (org.). 2003-2010: *o Brasil em transformação. Volume 4: A Nova Política Externa*. 1ª edição. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 97-106.

BILBAO, Francisco. *Iniciativa de la America: idea de un Congreso Federal de las Republicas - Postdictum*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autonoma de México, Coordinacion de Humanidades, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, 1856/1978. 32p.

BOCAIUVA, Quintino et al. Manifesto de 1870. *A República*, Rio de Janeiro: v. 1, n. 1, 1870.

BOLÍVAR, Simón. Carta a Daniel Florencio O'Leary. In: _____. *Escritos Políticos*. 1ª edição. São Paulo: Editora da Unicamp, 1829/2007. pp. 289-295.

_____. Carta a Juan José Flores. In: _____. *Escritos Políticos*. 1ª edição. São Paulo: Editora da Unicamp, 1830/1992. pp. 139-140.

_____. Carta a S. Exa. O grande marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre. In: _____. *Escritos Políticos*. 1ª edição. São Paulo: Editora da Unicamp, 1826/1992. pp. 124-128.

_____. Carta confidencial ao general Francisco de Paula Santander. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1826/2007. pp. 210-213.

_____. Carta de Jamaica. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1815/2007. pp. 52-71.

_____. Carta particular ao general Antonio Gutiérrez de La Fuente. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1826A/2007. pp. 216-218.

_____. Convocação do Congresso do Panamá. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1824/2007. pp. 171-173.

_____. Discurso de Angostura. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1819/2007. pp. 96-121.

_____. Invitación del Libertador, Presidente de Colombia a los Gobiernos de las Nuevas Repúblicas a que Suscriban un Tratado Confederativo Bilateral. In: Germán A. de la Reza (comp.). *Documentos Sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. 1ª edição. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho y Banco Central de Venezuela, 1822/2010. pp. 3-4.

_____. Manifiesto de Cartagena. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1812/2007. pp. 8-17.

_____. Mensagem ao Congresso da Bolívia. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1826C/2007. pp. 222-232.

_____. Proposta de criação da Grande República da Colômbia. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1819/2007. pp. 128-129.

_____. Um pensamento sobre o Congresso do Panamá. In: _____. *Simón Bolívar: o Libertador*. Caracas: Fundação Biblioteca Ayacucho, 1826B/2007. pp. 208-209.

BOMFIM, Manoel. *A América Latina: males de origem*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1905/2005. 390p.

BRASIL-ESTADOS UNIDOS. Visita do General Shalikashvili. Entrevista com o Senhor Presidente da República. 11/03/1995. Número 391.

CAICEDO, José. Las dos Américas. *El Correo de Ultramar*, Paris: año 16, 15/02/1957.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discursos e notas taquigráficas. Deputado Dr. Pinotti (PMDB-SP). 15/04/2003. Disponível em: <<https://goo.gl/tAv9QX>>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Apresentação e leitura do Discurso pelo Deputado Dr. Heleno (PSDB-RJ). 20/02/2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43998>>.

CHEVALIER, Michel. *Lettres sur l'Amérique du Nord*, Vol. I. 4ª edição. Bruxelas : Wouters et C., Imprimeurs-Libraires, 1844. 275p.

DECLARACIÓN DE COCHABAMBA. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana. Cochabamba: 9 de dezembro de 2006.

DECRETO ORGÂNICO DA DITADURA. Bogotá: 27 de agosto de 1828.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, por ocasião da transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: Luiz I. L. da Silva; Celso Amorim; Samuel P. Guimarães. *A Política Externa do Brasil*. 1ª edição. Brasília, IPRI/FUNAG, 2003. p. 61-70.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. 2ª edição. Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999. 166p.

HUGELMANN, Gabriel. Courrier de l'Amérique du Sud. *Revue des Races Latines*. Paris: le 5 mai 1858. pp. 531-567.

_____. Nos intentions. *Revue des Races Latines*. Paris: le 5 mai 1858. pp. 5-18.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*, 1ª edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 1928/2008. 330p.

MARTÍ, José. A Conferência Monetária das Repúblicas da América. In: _____. *Nossa América*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1891B/2006. pp. 202-211.

_____. *A Idade de Ouro*. São Paulo: Editora Veredas, 2005. 60p.

_____. A verdade sobre os Estados Unidos. In: _____. *Nossa América*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1894/2006. pp. 245-248.

_____. Carta a Manuel Mercado. In: _____. *Nossa América*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1895/2006. pp. 252-254.

_____. Mãe América. In: _____. *Nossa América*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1889B/2006. pp. 186-193.

_____. Nossa América. In: _____. *Nossa América*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1891A/2006. pp. 194-201.

_____. Vindicação de Cuba. In: _____. *Nossa América*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1889A/2006. pp. 147-152.

Message Regarding the Panamanian Revolution. Disponível em:

<<http://millercenter.org/president/roosevelt/speeches/message-regarding-the-panamanian-revolution>>. Acesso em 17/11/2015.

MILLER, Joaquim. *Song of the Sierras*. Boston: Roberts Brothers, 1871.

MONTALVA, Eduardo Frei. *O Destino da América Latina*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968. 133p.

PERÓN, Juan Domingo. Confederaciones continentales. In: _____. *La Unión Sudamericana*. 1ª edição. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, 1951/2006. pp. 45-47.

PERÓN, Juan Domingo. La Unión de Argentina, Brasil y Chile. Conferencia en la Escuela Nacional de Guerra. In: _____. *La Unión Sudamericana*, 1ª edição. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, 1953/2006. pp. 78-89.

PMDB. *Democracia com Desenvolvimento*: Novo Programa Doutrinário do PMDB. Brasília: 1996.

PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*. 1ª edição. Brasília: Edições do Senado Federal, 2010. 120p.

_____. *A Ilusão Americana*. 5ª edição. São Paulo: Ibrasa, 1980. 190p.

PREBISCH, Raúl. Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: _____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 1950/2011. pp. 153-246.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: _____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 1949/2011. pp. 95-152.

_____. O mercado comum latino-americano. In: _____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 1959/2011. pp. 343-392.

_____. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: _____. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 1951/2011. pp. 247-298.

PROTOCOLO DE USHUAIA. Protocolo Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Ushuaia: 1988.

PSDB. *Programa de Governo de José Serra*. São Paulo: 2010.

_____. *Programa Partidário do Partido da Social Democracia Brasileira*. Brasília, 23/11/2007.

PT. *Caderno de Formação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, Módulo 1, 2009.

REVENGA, José R. Instrucciones Especiales del Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia a Sus Delegados. In: Germán A. de la Reza (comp.). *Documentos Sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*, 1ª edição. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho y Banco Central de Venezuela, 1825/2010. pp. 80-84.

RODÓ, José. *Ariel*. 1ª edição. São Paulo: Editora da Unicamp, 1991. 115p.

ROOSEVELT, Theodore. *Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress*. Washington D.C., December 6, 1904. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=56&page=pdf>>. Acesso em: 17/11/2015.

SARMIENTO, Domingo. *Facundo: civilización y barbarie*. 2ª edição. Buenos Aires: R.P. Centro Editor de Cultura, 2009. 334p.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente eleito da República Federativa do Brasil, no “National Press Club”, em Washington, DC. In: Luiz I. L. da Silva; Celso Amorim; Samuel P. Guimarães, *A Política Externa do Brasil*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2003b. p. 7-24.

_____. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: Luiz I. L. da Silva; Celso Amorim; Samuel P. Guimarães, *A Política Externa do Brasil*. Brasília, IPRI/FUNAG, 2003a. p. 25-46.

SILVA, Lula da, Discurso de S.E. o Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente da República Federativa do Brasil, no Debate Geral da 64ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 23 de setembro de 2009.

SPYKMAN, Nicholas. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers, 2007 [1942]. 525p.

TAFT, William Howard. *Annual Presidential Message to Congress, December 3, 1912*. Acervo Miller Center, vinculado à Universidade de Virgínia. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/speeches/speech-3786>>

TORRE, Víctor Raúl Haya de la. Discurso ante el Primer Congreso Nacional del Partido Aprista Peruano. In: _____. *Politica Aprista*. Lima: s/e, 1931A/1986. pp. 27-42.

_____. Discurso-Programa. In: _____. *Politica Aprista*. Lima: s/e, 1931B/1986. pp. 43-74.

_____. Manifiesto de febrero de 1932. In: _____. *Politica Aprista*. Lima: s/e, 1932/1986. pp. 81-112.

_____. Plan de Accion Inmediata o Programa Minimo. In: _____. *Politica Aprista*. Lima: s/e, 1930?/1986. pp. 7-25.

UGARTE, Manuel. *La defensa latina*. Fechado en París el 5 de octubre de 1901, publicado en el diario El País de Buenos Aires el 9 de noviembre de 1901.

VARGAS, Getúlio. Discurso Pronunciado Pelo Presidente Getúlio Vargas no Banquete Oferecido Ao Presidente do Peru General Manuel A. Odría: as tradições pan-americanistas do Brasil e do Peru. Rio de Janeiro: 26 de Agosto de 1953.

_____. *Carta Testamento*. Rio de Janeiro: 1954. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/expo8.html>>.

TRATADOS, DECLARAÇÕES E COMUNICADOS

ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Nº18. Montevideú: 1991.

ALADI. Tratado de Montevideú. Montevideú: 1980.

ALALC. Tratado de Montevideo, 1960. Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc).

CECA. Tratado de Paris. Paris: 1951.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. Brasília: 2000.

DECLARAÇÃO DE CUSCO. Cusco: 2004.

DÉCLARATION SUR L'IDENTITE EUROPEENNE. Copenhague: 14 décembre 1973.

FORO DE SÃO PAULO. Declaração Final dos Encontros do Foro de São Paulo (1990-2012). 13/06/2013. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/wp-content/uploads/2014/07/01-Declaração-de-São-Paulo-1990.pdf>

MERCOSUL. Tratado de Assunção. Assunção: 1991.

TRATADO DE UNIÓN, LIGA Y CONFEDERACIÓN PERPETUA DE LAS REPÚBLICAS DE COLOMBIA, CENTROAMÉRICA, PERÚ Y ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Panamá: 15 de julio de 1826.

TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY. Paris, 18 April 1951.

TREATY WITH GREAT BRITAIN. Gante, 24 de dezembro de 1814.

UNASUL. Tratado Constitutivo da Unasul. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.isags-unasur.org/it_biblioteca.php?cat=1&lg=1&bb=158

CONSTITUIÇÕES NACIONAIS

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: 1994.

BOLÍVIA. *Constitución Política del estado de 1826*. La Paz: 1826.

BOLIVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.

COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: 1991.

ECUADOR. *Constitución de 1967*. Quito: 1967.

ECUADOR. *Constitución de 1998*. Quito: 1998.

ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: 2008.

ECUADOR. *Constitución Política Del Año 1978*. Quito: 1978.

GUYANA. *Constitution of the Co-Operative Republic of Guyana*. Georgetown: 1980.

PARAGUAY. *Constitución de la República de Paraguay*. Asunción: 1967.

PARAGUAY. *Constitución de la República de Paraguay*. Asunción: 1992.

PERÚ. *Constitución para la República del Perú*. Lima: 1979.

PERÚ. *Constitución Política del Perú*. Lima: 1993.

SURINAME. *The Constitution of the Republic Of Suriname*. Paramaribo: 1987.

URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: 1967.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: 1999.

VENEZUELA. *Constitución de la República de Venezuela*. Caracas: 1961.

SITES DE ORGANIZAÇÕES

Parlamento Europeu. Disponível em: www.europarl.europa.eu

Executive Office of the President. Free Trade Agreements. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>.

ONU. Disponível em: <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>.

Unasul. Disponível em: <https://www.unasursg.org/es>.

IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1550_1870.shtm.

Ipea. Disponível em: www.ipeadata.gov.br

Cepal. Disponível em: <http://www.Cepal.org>

Apra. Disponível em: <http://apra.com.pe>.

Focem. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem>.

Unila. Disponível em: <http://www.unila.edu.br/conteudo/institucional>.

PROGRAMAS DE TELEVISÃO

Um sonho intenso. Documentário dirigido por José Mariani. 07/04/2014. 102 minutos.

Eleições 2006. Debate. TV Bandeirantes, 08/10/2006.

Roda Viva. São Paulo, TV Brasil, 22/06/2009. Programa de TV.

Eleições 2010. Debate. Rede Record, 26/09/2010.

NOTÍCIAS E EDITORIAIS

“Boko Haram's 'deadliest massacre': 2,000 feared dead in Nigeria”. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/09/boko-haram-deadliest-massacre-baga-nigeria>

“Brasil e Argentina devem ser 'sócios-irmãos' na América Latina, diz Dilma”. G1. 29/07/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/07/brasil-e-argentina-devem-ser-socios-irmaos-na-america-latina-diz-dilma.html>>.

“Brasil e Paraguai: vizinhos, sócios e irmãos”. Folha de S. Paulo. 21/08/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/08/1911275-brasil-e-paraguai-vizinhos-socios-e-irmaos.shtml>>.

“Brasil encerra 2010 com 2,524 milhões de empregos formais”. G1. 18/01/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/01/brasil-encerra-2010-com-2524-milhoes-de-empregos-formais.html>>.

“Brasil reúne líderes para marcar posição”. Folha de S. Paulo, 27/08/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2708200013.htm>>.

“Comenzó la reunión de emergencia de la Unasur”. La Nacion, 01/10/2010. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1309820-comenzo-la-reunion-de-emergencia-de-la-unasur>>.

“Darc Costa entrega pedido de demissão a Mantega”. BNDES, 22/11/2004. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20041122_not927>. Acesso em: 11/12/2016.

“Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA”. Santiago, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7902-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-iii-reuniao-de-chanceleres-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa-santiago-chile-24-11-2006>>.

“Em meio à tensão, presidente acusa oposição de tentar golpe no Equador”. G1, 30/09/2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/09/em-meio-tensao-presidente-acusa-oposicao-de-tentar-golpe-no-equador.html>>.

“Fernando Henrique Cardoso celebra vitória para o continente”. O Globo, Rio de Janeiro, 18 fev. 1995. O Mundo, p.22.

“Jefe de Unasur: ‘Se ha dado un golpe de Estado parlamentario’”. BBC, 22/06/2012. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en>.

“Lava-Jato faz chegar a 14 o número de ex-presidentes latino-americanos investigados”. O Globo, 30/04/2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/lava-jato-faz-chegar-14-numero-de-ex-presidentes-latino-americanos-investigados-21277828>>.

“Lula decreta luto de três dias e diz que Kirchner era 'fraternal amigo’”. BBC. 27/10/2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/10/101027_kirchner_repercussao_jf>.

“Lula y Kirchner estrechan alianza”. Hoy digital. 19/01/2006. Disponível em: <<http://hoy.com.do/lula-y-kirchner-estrechan-alianza-2/>>.

“Mauricio Macri habló de la rivalidad entre argentinos y brasileños: ‘Acabemos con los insultos, las burlas y los agravios’”. *La Nación*, 13/08/2016. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1927898-mauricio-macri-hablo-de-la-rivalidad-entre-argentinos-y-brasilenos-acabemos-con-los-insultos-las-burlas-y-los-agravios>>.

“Mercosul aprova retorno do Paraguai”. *Estadão*, 12/07/2013. Disponível: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-aprova-retorno-do-paraguai,1052869>>.

“Países da América Latina expressam apoio ao presidente do Equador”. *Último Segundo - iG*, 30/09/2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/paises-da-america-latina-expressam-apoio-ao-presidente-do-equador/n1237788095570.html>>.

“Para FHC, Alca é ‘apenas opção’. Mercosul é destino”. *Folha de Londrina*, 13/03/2001. Disponível em: <<http://www.folhadelondrina.com.br/economia/para-fhc-alca-e- apenas-opcao-mercosul-e-destino-326957.html>>.

“Processamento da industrialização na América Latina em vinte compartimentos estanques”. *Correio da Manhã*, 30/11/1958. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=99592&url=http://memoria.bn.br/docreader#>

“The world’s best foreign minister”. *Foreign Policy*, 07/10/2009. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/>>. Acesso em: 07/08/2017.

“Unasul consolida apoio a Morales e repudia bloqueio europeu a avião”. *Opera Mundi*, 05/07/2013. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/29832/unasul+consolida+apoio+a+morales+e+repudia+bloqueio+europeu+a+aviao+.shtml>>.

“Unasul mediará crise entre Colômbia e Venezuela”. *BBC*, 23/07/2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100723_unasul_colombia_cj_cq>.

“Unasul não é base para um bloco econômico da América do Sul, diz Samuel Pinheiro Guimarães”. *Carta Capital*, 29/06/2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/unasul-nao-e-base-para-um-bloco-economico-da-america-do-sul-diz-samuel-pinheiro-guimaraes>>. Acesso em: 03/04/2013.

“Venezuela vai manter nome de ‘República Bolivariana’”. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u104001.shtml>>. Acesso em 26/03/2012

O’SULLIVAN, John. Annexation. *United States Magazine and Democratic Review*, 17, no.1, July-August, 1845. pp. 5-10.

DICIONÁRIOS E ATLAS HISTÓRICOS

NASCENTES, Antenor. *Dicionário de Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras*: Volume IV. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1972. pp. 873-1160.

Cambridge Dictionary. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/>>

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*, 11ª edição. Brasília: Editora UNB, 1998. 1358p.

OVERY, Richard. *A História Completa do Mundo*, 1ª edição. Rio de Janeiro, Reader's Digest Brasil Ltda, 2009. 416p.

ANEXOS

Anexo 1

Principais casos de intervenção e ingerência dos Estados Unidos na América Latina e Caribe - do Destino Manifesto à Independência do Panamá

Ano	Natureza	1º Círculo (México)	2º Círculo (América Central e Caribe)	3º Círculo (América do Sul)
1846-48	Guerra	Guerra Mexicano-Americana. Anexação de aproximadamente 50% do território mexicano		
1850	Ação visível		Violação da soberania hondurenha com assinatura do Tratado Clayton-Bulwer	
1854	Guerra		Bombardeamento de São João de Nicarágua	
1855-56	Ação encoberta		W. Walker se proclama ditador da Nicarágua e reestabelece a escravidão	
1898	Guerra		Guerra Hispano-Americana. Anexação do Porto Rico, do Guam e das Filipinas	
1901	Ação visível		Emenda Platt em Cuba	
1902-03	Ação encoberta			Anuência ante a intervenção inglesa, alemã e italiana na Venezuela
1903	Ação visível			Independência do Panamá

Fontes: tabela elaborada com base em: PRADO, 1893/1980; MORGENTHAU, 1948/2003; BRUIT, 1988; WIGHT, 1985; SCHOULTZ, 2000; AYERBE, 2002; KARNAL et al., 2008

Anexo 2

Principais casos de intervenção e ingerência dos Estados Unidos na América Latina e Caribe - eventos ocorridos no século XX, após a Independência do Panamá

Ano	Natureza	1º Círculo (México)	2º Círculo (América Central e Caribe)	3º Círculo (América do Sul)
1910-19	Guerra	Guerra de Fronteiras		
1913	Ação encoberta	Golpe de Victoriano Huerta com apoio do Henry Lane		
1912-33	Ocupação		Ocupação da Nicarágua	
1914	Ocupação	Ocupação de Veracruz		
1915-34	Ocupação		Ocupação do Haiti	
1916-24	Ocupação		Ocupação da República Dominicana	
1954	Ação encoberta		Apoio ao golpe de Estado na Guatemala	Carta Testamento de Getúlio Vargas registra a oposição norte-americana
1961	Ação visível		Invasão da Baía dos Porcos	
1961	Ação visível		Apoio aos opositores de Rafael Trujillo	
1962				Apoio ao golpe de Estado na Argentina
1964	Ação encoberta			Apoio ao golpe de Estado no Brasil / Operação <i>Brother Sam</i>
1973	Ação encoberta			Apoio ao golpe de Estado no Chile
1976	Ação encoberta			Apoio ao golpe de Estado na Argentina
1980-92	Ação visível		Apoio ao regime militar de El Salvador	
1981-90	Ação visível		Afundamento de navios e suporte aos Contras na Nicarágua	
1983	Ação visível		Invasão de Granada ³¹⁷	

Fontes: tabela elaborada com base nos livros de: MORGENTHAU, 1948/2003; BRUIT, 1988; WIGHT, 1985; RAPOPORT; LAUFER, 2000; SCHOULTZ, 2000; AYERBE, 2002; KARNAL et al., 2008; SPEKTOR, 2014

³¹⁷ Embora não seja um país latino-americano, a invasão da Granada reforça o argumento da maior fragilidade relativa da América Central e do Caribe.

Anexo 3

Principais produtos exportados pelos países latino-americanos (1923-1924)

Países de crescimento elevado (maior que 5% por ano)	Principais produtos exportados ³¹⁸
Venezuela	Cobre, petróleo
Colômbia	Café
México	Petróleo, prata
Peru	Petróleo, algodão
Países de crescimento moderado (entre 2% e 5% por ano)	
Paraguai	Quebracho, madeira
El Salvador	Café
Brasil	Café
Argentina	Trigo, milho
Guatemala	Café, bananas
Países de crescimento baixo ou negativo (abaixo de 1% por ano)	
Costa Rica	Café, bananas
Cuba	Açúcar
Chile	Nitratos, cobre
Nicarágua	Café, bananas
Uruguai	Carne, lã
Equador	Cacau
Bolívia	Estanho
Panamá	Bananas

Fonte: THORP, 2001, p. 95

³¹⁸ Em ordem pelo tamanho da participação do produto nas exportações. Quando é inferior a 10% do total, o segundo produto exportado é omitido.