

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL
NO DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1992-2010)

SAMIR PERRONE DE MIRANDA

ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS SCHMIDT ARTURI

PORTO ALEGRE
2014

SAMIR PERRONE DE MIRANDA

**A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL
NO DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1992-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

**PORTO ALEGRE
2014**

TERMO DE APROVAÇÃO

SAMIR PERRONE DE MIRANDA

A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL
NO DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1992-2010)

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
PPG Ciência Política – UFRGS
(Orientador)

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
PPG Ciência Política – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Claudia Wasserman
PPG História – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Mallmann
PPG Ciências Sociais – PUCRS

Porto Alegre, 06 de janeiro de 2014.

Para *La Negra*.

AGRADECIMENTOS

Ao longo desta trajetória de realização do doutoramento, muitas pessoas e instituições contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão deste trabalho. A todas estas gostaria de externar meu sincero e profundo agradecimento, sendo que, obviamente, assumo integralmente a responsabilidade pelo produto final apresentado. Tendo em vista a impossibilidade de mencionar de maneira justa e adequada todas as contribuições, assinalarei apenas aquelas que se mostraram imprescindíveis nos momentos cruciais.

Primeiramente, gostaria de registrar minha gratidão ao professor Carlos Schmidt Arturi, meu orientador. Agradeço por sua contribuição decisiva em minha formação acadêmica, desde suas instigantes aulas de Ciência Política no início da graduação, passando por sua prestimosa conduta como chefe de Departamento, quando tive a oportunidade de ser professor substituto nesta Universidade, e culminando agora com sua acurada orientação e seu incentivo para o desenvolvimento desta tese.

Agradeço ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, particularmente aos professores André Luiz Marengo dos Santos, Céli Regina Jardim Pinto e Paulo Gilberto Fagundes Vizentini. A estes três profissionais com os quais tive o privilégio de conviver por mais tempo, sou grato pelos diversos e valiosos ensinamentos, pelas orientações e pelos interesses despertados.

Agradeço ainda aos professores Maria Izabel Mallmann e Rodrigo Stumpf Gonzáles por suas acuradas críticas e sugestões quando do importante momento da qualificação desta tese.

Devo agradecer ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pela bolsa concedida no período inicial deste doutorado, tendo sido de fundamental importância para a viabilização deste estudo.

Agradeço também aos meus estimados colegas do Departamento de Ciências Sociais da UFPB pelo apoio cotidiano, pelo estímulo intelectual e pela compreensão ao longo do período de redação desta tese. Também sou grato aos

meus alunos, os quais – muitas vezes sem perceber – contribuíram para me fazer pensar e repensar algumas ideias que compõem este trabalho.

Durante a realização deste doutorado, mostraram-se especialmente importantes os meus caros amigos: Alessandra Gasparotto, Arthur Lima de Avila, Gustavo Eilers Penha, Michel Neil Trindade Francisco, Temístocles Américo Corrêa Cezar e Tiago Bernardon de Oliveira. A estes que me honram com sua amizade, agradeço pelo permanente interesse, pelas sugestões acadêmicas, pelo incentivo, pelas *copas* e pelo companheirismo.

Agradeço ainda aos meus familiares pelo suporte e pelo grande afeto. Especialmente, agradeço a meu pai Adão (*in memoriam*) e minha mãe Teresinha, pelo fundamental apoio, carinho e exemplos de vida que me ofertaram.

Por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer à Daniela. Sou profundamente grato por seu constante estímulo, sua compreensão e sua inestimável cumplicidade. Sem seus glaucos olhos, a realização deste trabalho teria sido muito mais pesada.

Dezembro de 2013

Samir Perrone de Miranda

“O discurso político não esgota, de forma alguma, todo o conceito político, mas não há política sem discurso.”

Patrick Charaudeau

MIRANDA, Samir Perrone de. **A integração da América do Sul no discurso da política externa brasileira (1992-2010)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RESUMO

Esta tese aborda a construção do discurso da política externa brasileira acerca da integração da América do Sul, particularmente a partir da década de 1990. Através da perspectiva de estudos da Análise de Política Externa e com relevantes contribuições do campo da Análise do Discurso, este trabalho enfoca o desenvolvimento desta noção de integração sul-americana ao longo dos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, a pesquisa apresenta uma discussão teórica acerca do estatuto do discurso na área de política externa, seguida por um levantamento do histórico de aproximação entre o Brasil e seus vizinhos da América do Sul. Com base nestes elementos, o trabalho examina as características institucionais e os principais agentes envolvidos no processo de construção do discurso da política externa brasileira para a integração regional. A seguir, a análise se volta para os aspectos discursivos, com ênfase nos pronunciamentos dos chanceleres e dos presidentes brasileiros, para compreender suas condições de emergência e existência, bem como verificar as continuidades e rupturas no desenvolvimento desta “nova” noção de região. O objetivo desta análise consiste em identificar os principais elementos políticos, sociais e simbólicos mobilizados na articulação deste discurso da política externa para a integração da América do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa brasileira – Integração regional – América do Sul – Discurso político

MIRANDA, Samir Perrone de. **South America integration in Brazilian foreign policy discourse (1992-2010)**. Thesis (PhD in Political Science) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

ABSTRACT

This thesis focuses on the construction of the Brazilian foreign policy discourse concerning the South America integration, particularly from the 1990s. Through the perspective of studies of Foreign Policy Analysis and relevant contributions of the Analysis of Discourse field, this work focuses on the development of this notion of South American integration throughout the governments of Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, and Luiz Inácio Lula da Silva. Thus, the study presents a theoretical discussion concerning the status of the discourse in foreign policy field, followed for a review of the historical rapprochement between Brazil and its neighbors in South America. On this basis, the work examines the institutional characteristics and the major agents involved in the construction processes of the discourse of Brazilian foreign policy towards regional integration. Then the analysis turns to the discursive aspects, with emphasis on pronouncements of chancellors and presidents of Brazil, to understand their conditions of emergence and existence, as well as verify the continuities and ruptures in the development of this “new” concept of region. The objective of this analysis consists in identifying the main political, social and symbolic elements mobilized in the articulation of this foreign policy discourse to the South America integration.

KEY-WORDS: Brazilian foreign policy – Regional integration – South America – Political discourse

MIRANDA, Samir Perrone de. **L'intégration de l'Amérique du Sud dans le discours de la politique extérieure brésilienne (1992-2010)**. Thèse (Doctorat en Sciences Politiques) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RÉSUMÉ

Ce travail entend d'aborder la construction du discours de la politique extérieure brésilienne, depuis les années 1990, à propos de l'intégration de l'Amérique du Sud. S'engageant dans la perspective des études concernant l'Analyse des Politiques Extérieures, tout en moyennant les notables contributions dans le champ de l'Analyse du Discours, la thèse accompagne le développement de la notion même d'intégration sud-américaine au long des gouvernements d'Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva. Pour ce faire, on présente d'abord un débat théorique relevant du statut du discours en matière de politique extérieure, suivi d'un bilan des liens historiques entretenus entre le Brésil et ses voisins de l'Amérique du Sud, à fin de mieux discerner les caractéristiques institutionnelles et les acteurs les plus importants impliqués dans le processus de construction du discours de la politique extérieure brésilienne en vue de l'intégration régionale. L'analyse se tourne ensuite vers ces aspects discursifs, particulièrement les déclarations des chanceliers et des présidents brésiliens, pour comprendre leurs conditions d'émergence et l'existence, ainsi que de vérifier les continuités et les ruptures dans le développement de ce "nouveau" concept de région. Le but de la recherche est enfin celui de soulever les éléments majeurs – soient-ils politiques, sociaux ou symboliques – appelés à donner forme à ce discours de la politique extérieure pour l'intégration de l'Amérique du Sud.

MOTS CLÉS: Politique extérieure brésilienne – Intégration régionale – Amérique du Sud – Discours politique

LISTA DE SIGLAS

- Aladi** – Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC** – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA** – Alternativa Bolivariana para as Américas
- ALBA-TCP** – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos
- ALCA** – Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA** – Área de Livre Comércio Sul-Americana
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BRICS** – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAN** – Comunidade Andina de Nações
- CAF** – Corporação Andina de Fomento
- CALC** – Cúpula da América Latina e do Caribe
- Caricom** – Comunidade do Caribe
- CASA** – Comunidade Sul-Americana de Nações
- CELAC** – Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DEM** – Democratas
- EUA** – Estados Unidos da América
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- IBAS** – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
- IIRSA** – Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
- Mercosul** – Mercado Comum do Sul
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores do Brasil
- NAFTA** – Acordo de Livre Comércio da América do Norte
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- OMC** – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

Sivam – Sistema de Vigilância da Amazônia

TEC – Tarifa Externa Comum

UE – União Europeia

Unasul – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 SUBSÍDIOS PARA UMA ANÁLISE DO DISCURSO	26
1.1 NOÇÕES SOBRE DISCURSO	26
1.2 DISCURSO DE POLÍTICA EXTERNA	48
1.3 CONSTRUÇÃO DE UM <i>CORPUS</i> : DISCURSO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	52
2 HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL	56
2.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL	56
2.2 ITAMAR, CARDOSO E LULA: CONTINUIDADES E RUPTURAS	63
3 DINÂMICA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1992-2010)	71
3.1 AGENDAS PARTIDÁRIAS PARA A POLÍTICA EXTERIOR	71
3.2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA	79
3.3 ITAMARATY E ESPECIALIZAÇÃO BUROCRÁTICO-DIPLOMÁTICA	87
3.4 UMA “POLITIZAÇÃO” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA?	94
4 A AMÉRICA DO SUL NO DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	108
4.1 CONDIÇÕES DE EMERGÊNCIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	108
4.2 GOVERNO ITAMAR: A “CONSTRUÇÃO” DA AMÉRICA DO SUL	113
4.3 GOVERNO CARDOSO: UMA REORIENTAÇÃO PARA A AMÉRICA DO SUL	126
4.4 GOVERNO LULA: A AMÉRICA DO SUL COMO PRIORIDADE	142
5 CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA E LIDERANÇA BRASILEIRA	167
5.1 BASES DO DISCURSO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA	167
5.2 O “OUTRO” NA CONSTITUIÇÃO DO DISCURSO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	182
5.3 LIDERANÇA REGIONAL: APONTAMENTOS SOBRE UM DILEMA DO BRASIL	196
CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
CRONOLOGIA	214
RELAÇÃO DE FONTES	220
REFERÊNCIAS	222

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, o termo América do Sul passou a ser recorrentemente percebido nos discursos de integração regional por parte da política externa brasileira. Esta concepção geográfica particular emergiria em concorrência à disseminada noção de América Latina, um conceito de origem francesa que delimitaria um vago critério de afinidade cultural e linguística entre os chamados povos “latinos” do continente.¹ Neste sentido, mostra-se relevante analisar alguns dos principais aspectos que envolvem esta significativa alteração do espaço prioritário de integração defendido pela política exterior do Brasil, bem como pontuar a trajetória e as possíveis redefinições da área que, contemporaneamente, passou a ser considerada estratégica. Do mesmo modo, mostra-se particularmente pertinente e inédito um estudo que problematize propriamente a construção e o desenvolvimento deste discurso político em prol da opção por uma integração regional envolvendo a América do Sul.

Diversas pesquisas e monografias recentes, oriundas de variadas áreas do conhecimento científico, atestam a crescente importância desta aproximação regional, destacando uma ampla gama de fatores associados ao tema da integração dos países sul-americanos.² Não obstante suas importantes contribuições, a maioria destes estudos caracteriza-se por enfatizar a trajetória histórica e alguns dos efeitos do desenvolvimento desta integração da América do Sul, sem, contudo, problematizar a própria dinâmica de construção política deste projeto – o que passa diretamente por seus aspectos discursivos.

¹ Originalmente, o conceito de América Latina não incluiria o Brasil, sendo um sinônimo para América Espanhola. O reconhecimento do país como uma nação latino-americana viria a ocorrer somente a partir da segunda metade do século XX. Cf. BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n. 44, julho/dezembro de 2009. p. 293.

² Dentre outros trabalhos, pode-se destacar: FRANCIOSI, M. **Interesse nacional e integração energética: a política externa do Brasil para a América do Sul**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS, Porto Alegre, 2004; LUCE, M. **O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS, Porto Alegre, 2007; MARCIANO, S. **Tratado de Cooperação Amazônica: um projeto de integração sul-americana: entre o idealismo e o realismo geográfico**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – USP, São Paulo, 2003; MARTINS, F. **Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)**. Dissertação (Mestrado em História) – UFRGS, Porto Alegre, 2006; MAZZEI, V. **Amazônia sul-americana: um novo espaço de integração**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – USP, São Paulo, 2000; SEVERO, L. **Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

De modo geral, algumas das principais produções sobre esta orientação da política externa do Brasil para a América do Sul apresentam preocupações que envolvem as condições de viabilidade desta integração regional.³ Neste sentido, um dos aspectos destacados por parte da bibliografia reside nas potencialidades e nos gargalos para uma complementação econômica entre os países do subcontinente.⁴ Outro recorrente foco de análise corresponde ao grau de desenvolvimento institucional destas propostas, o que supostamente representaria a variável mais importante de análise.⁵ Em ambas as interpretações, a regionalização sul-americana seria examinada, principalmente, a partir de seus avanços (ou não) em termos da implementação de propostas, tratados, acordos e mecanismos institucionais de ação integrativa. Além do viés normativo que pode estar contido neste tipo de abordagem, convém questionar sua tendência a desenvolver leituras que seriam, muitas vezes, conjunturais, sem um exame aprofundado e de ampla duração acerca do alcance deste tipo de projeto. Além disto, alguns destes estudos correspondem a artigos ou capítulos em compilações, espaços que dificultam a apresentação de uma análise abrangente dos aspectos envolvidos neste processo de integração.

Todavia, pode-se constatar um significativo crescimento nas produções acadêmicas que se propõem a refletir sobre a emergência e o desenvolvimento da noção de integração da América do Sul. Estes trabalhos se destacam ainda por uma interessante diversidade teórico-metodológica, contemplando estudos que vão desde a aplicação do conceito de capital social até o chamado institucionalismo discursivo, passando por abordagens históricas e análise de conteúdo. Um destes estudos corresponde ao ensaio de Thiago Gehre Galvão⁶, o qual realiza uma análise pelo prisma da história das Relações Internacionais, descrevendo a atuação diplomática e o conteúdo das recentes iniciativas brasileiras para a região sul-

³ Referências nesta linha seriam: BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 45, n. 1, junho de 2002; CEPIK, M. (Org.). **América do Sul: economia & política da integração regional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008; DANESE, S. O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 9, n. 4, março/abril/maio de 2001; VIGEVANI, T; RAMANZINI JÚNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n. 78, 2009.

⁴ Para interpretações com este viés, ver: COUTO, L. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 50, n. 1, junho de 2007; FERRER, A. A relação Argentina-Brasil no contexto do Mercosul e a integração sul-americana. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 9, n. 2, setembro/outubro/novembro de 2000.

⁵ Exemplos desta ênfase podem ser encontrados em: BOTELHO, J. La creación y la evolución de UNASUR. **Revista Debates**. Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 2, julho/dezembro de 2008; SEITENFUS, R. O Mercosul e a penhora da Casa. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA, v. 19, n. 55, setembro/dezembro de 2005.

⁶ GALVÃO, T. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 52, n. 2, dezembro de 2009.

americana. Contudo, tal texto prescinde de aspectos fundamentais, como discursos mobilizados e influência política institucional na construção desta prioridade da agenda exterior brasileira. Outro padrão pode ser encontrado no artigo de Rafael Duarte Villa⁷, onde o autor centra-se na comparação da atuação do Brasil perante seus principais parceiros regionais (Argentina e Venezuela), tomando como base o conceito de capital social. Esta referência apresenta uma preocupação relevante e uma abordagem inovadora do tema, mas mostra-se mais específica, pois se volta essencialmente para a avaliação da potencial “confiança” entre os países, gerada pela disseminação e consolidação do discurso democrático na América do Sul.

Apesar de contemplarem distintos recortes temporais, alguns trabalhos demonstram uma estreita relação ao proporem tratar dos aspectos discursivos a partir de uma análise de conteúdo. Neste sentido, pode-se destacar a obra de Silvio Romero Martins Machado⁸, em torno dos discursos diplomáticos dos presidentes brasileiros, onde o debate sobre a integração regional é contemplado, tanto no âmbito do Mercosul como da América do Sul. Na mesma linha, deve-se assinalar a contribuição do artigo de Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos⁹, no qual há maior ênfase no histórico que condicionaria o desenvolvimento das propostas integracionista da política externa brasileira. Cabe ainda referir a dissertação de Maria Isabel Meunier Ferraz¹⁰ acerca dos pronunciamentos dos líderes dos países sul-americanos na Unasul, onde a autora propõe uma análise de cunho institucional discursiva, aferindo a influência de tal organização para a construção de uma posição em comum na região. Todavia, os referidos estudos empreendem abordagens relativamente restritas quanto à temporalidade e, particularmente, percebem os discursos enquanto um mero meio de retórica ou uma manifestação “ideologizada” – à exceção do trabalho de Ferraz.

Por seu turno, a presente tese procura contribuir para o desenvolvimento de interpretações da política externa brasileira para a integração da América do Sul, a partir de uma perspectiva que enfatiza a construção deste discurso político, com o

⁷ VILLA, R. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, v. 21, n. 61, junho de 2006.

⁸ MACHADO, S. **Ideologia e discurso diplomático: a inserção do Brasil na ordem neoliberal (1985-1999)**. Passo Fundo: Ed. da UPF, 2006.

⁹ SANTOS, L. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 48, n. 2, dezembro de 2005.

¹⁰ FERRAZ, M. **Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPE, Recife, 2012.

fito de ultrapassar um padrão convencional voltado para a análise do conteúdo discursivo. Nesta linha, deve-se ressaltar que a pretendida abordagem dos discursos pode ser encontrada em relevantes estudos de política externa. Um destes trabalhos corresponde a uma instigante análise comparativa entre os discursos da política externa francesa e inglesa a respeito do processo da integração europeia.¹¹ Nesta obra, Henrik Larsen apresenta uma reflexão teórica fundamental, na qual procura romper com dois problemas analíticos de boa parte da literatura sobre discursos de política externa: a abordagem psicológica (que atribui aos atores políticos individuais a centralidade nas decisões) e a noção de uma suposta transparência da linguagem. Em consonância às preocupações de Larsen, esta proposta de pesquisa parte do pressuposto de uma necessária superação destes dois problemas interpretativos.

Nesta direção, as análises de política externa desenvolvidas por Ole Waver¹² apresentam importantes contribuições, promovendo uma instigante reflexão teórico-metodológica acerca da utilização de discursos como material de pesquisa. Da mesma forma, o estudo empírico de Lene Hansen¹³ sobre o discurso da Guerra da Bósnia demonstra algumas das vantagens analíticas de se lidar com este tipo de fonte, particularmente no que se refere à compreensão do processo de constituição de identidades. A tese de doutoramento de Erica Simone Almeida Resende¹⁴, tratando das rearticulações promovidas pela política externa estadunidense no pós-11 de setembro, também deve ser referida, tendo em conta sua preocupação em compreender a constituição do discurso da Guerra ao Terror em relação às representações do “outro”.

Quanto às análises no âmbito específico da política externa brasileira, pode-se mencionar um relevante estudo dos discursos governamentais acerca do Mercosul.¹⁵ Não obstante suas contribuições, tal obra não abrange as questões específicas apresentadas aqui, além de conservar algumas diferenças teóricas em relação à presente proposta de análise. Por fim, cabe destacar a obra de Ronaldo

¹¹ LARSEN, H. **Foreign policy and discourse analysis: France, Britain and Europe**. London: Routledge, 1997.

¹² WAEVER, O. Identity, communities and foreign policy: discourse analysis as foreign policy theory. In: HANSEN, L.; WAEVER, O. (Eds.). **European integration and national identity: the challenge of the Nordic States**. London: Routledge, 2002; WAEVER, O. European integration and security: analyzing French and German discourse on State, Nation, and Europe. In: HOWARTH, D.; TORFING, J. (Eds.). **Discourse theory in European politics: identity, policy and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

¹³ HANSEN, L. **Security as practice: discourse analysis and the Bosnian War**. London: Routledge, 2006.

¹⁴ RESENDE, E. **Americanidade, puritanismo e política externa: a (re)produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas de política externa norte-americana**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2009.

¹⁵ FLORES, M. **O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

Vieira¹⁶, voltada especialmente para os discursos das declarações fundacionais da CASA, em uma abordagem que se assemelha, em alguma medida, à pretendida nesta tese, muito embora limitada em termos de seu recorte temporal.

Diante do exposto, percebe-se que uma pesquisa sobre a construção do discurso da integração da América do Sul, a partir da atuação da política externa brasileira, ainda não foi realizada nos termos propostos. Deste modo, um estudo que problematize como este discurso da integração sul-americana se articulou, sob a perspectiva da Ciência Política, mostra-se inédito e relevante para a compreensão de alguns dos principais aspectos que envolvem tal processo de regionalização. Ao propor uma análise da própria constituição deste discurso, a abordagem acaba por enfatizar questões do tipo “Como?”, ao invés de “Por quê?”, posto que tais interrogações permitem uma leitura mais aprofundada das condições de possibilidade e inteligibilidade de um determinado fenômeno, desnaturalizando, assim, sua própria existência.¹⁷ Isto decorre da preocupação básica do presente trabalho em procurar entender como um determinado discurso político tornou-se propriamente concebível, como se constituiu em uma política externa considerada possível e válida.

Diante do exposto, esta pesquisa objetiva encaminhar a análise a partir de três interrogações fundamentais:

- 1) Quais as condições de emergência e permanência de um discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul no período de 1992-2010?
- 2) Como a integração da América do Sul foi significada por este discurso da política exterior do Brasil?
- 3) Como o discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul se desenvolveu ao longo dos diferentes governos do período, considerando-se suas continuidades e rupturas?

A partir deste conjunto de questões que norteiam a presente análise, são elaboradas as seguintes hipóteses de trabalho:

¹⁶ VIEIRA, R. **Foucault em CASA**: aspectos discursivos da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (2004-2006). Brasília: FUNAG, 2010.

¹⁷ Uma síntese da discussão acerca desta distinção entre as questões do tipo “Como?” e “Por quê?” pode ser encontrada em: LITTLE, D. **Varieties of social explanation**. Boulder: Westview Press, 1991. Especialmente o Capítulo 1.

- 1) Um discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul somente tornou-se possível em função de um contexto de relevantes mudanças no cenário mundial do pós-Guerra Fria, especialmente no que tange à influência estadunidense sobre o subcontinente. De modo geral, o fim da bipolaridade no sistema internacional engendrou uma série de transformações, tais como a afirmação do poderio dos EUA, o avanço da globalização (adjetivada como neoliberal) e a progressiva formação de blocos regionais. Ademais, este período seria marcado pela emergência de iniciativas estratégicas do governo norte-americano voltadas para o continente, como o NAFTA, a ALCA e o Plano Colômbia. Estes condicionantes teriam grave impacto sobre a política externa brasileira, com a premente necessidade de adaptação de suas linhas de orientação, incluindo aí a delimitação do(s) espaço(s) para integração.
- 2) No período em análise, os sentidos atribuídos pelo discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul se centraram nos aspectos econômicos, tendo em vista as supostas vantagens de uma regionalização entre países com níveis similares de desenvolvimento – o que alicerçaria um contraponto à proposta de integração hemisférica. Assim, a integração da América do Sul seria construída como uma alternativa mais viável, abrangente e equânime para estes países, com vistas a uma melhor inserção internacional. No entanto, os sucessivos governos brasileiros do período apresentariam matizes a tal significação, atribuindo distintos conteúdos à cadeia de sentidos deste discurso integracionista.
- 3) Ao longo das gestões de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o discurso para a integração da América do Sul se desenvolveu a partir da seguinte combinação: continuidade quanto à definição do subcontinente como espaço primordial para a integração, mas mudanças quanto aos sentidos atribuídos à regionalização e ao papel do Brasil neste processo. A percepção de uma continuidade seria corroborada pela alternância de governos de diferentes filiações político-partidárias neste recorte temporal, sem que, entretanto, a noção de América do Sul fosse substituída na pauta integracionista da diplomacia brasileira. Não obstante esta estabilidade temática, o referido discurso se caracterizaria pela projeção de distintos conteúdos e significados à integração regional, o que, em certa medida, refletiria as mudanças de conjuntura e governo.

De modo geral, o presente trabalho pretende compreender a dinâmica de construção deste discurso da política externa brasileira acerca da integração da América do Sul, com destaque para o período de 1992 a 2010 – posto que a partir da gestão Itamar Franco percebe-se a emergência de uma ênfase na integração desta região. De modo mais específico, objetiva-se analisar os seguintes aspectos: as condições em que a proposta para a integração sul-americana se desenvolveu; os sentidos atribuídos à integração pelo discurso da política externa brasileira; a articulação discursiva de uma identidade regional; a influência das iniciativas do governo estadunidense para este espaço sul-americano; a (suposta) tendência de insulamento do corpo burocrático-diplomático; a atuação dos diferentes governos brasileiros para a configuração deste discurso integracionista da política exterior.

Para avançar a análise das questões formuladas, deve-se elaborar um quadro teórico e metodológico capaz de dar conta das complexidades que envolvem a interpretação deste discurso da política externa brasileira. Sem descartar *a priori* as potenciais contribuições de diferentes abordagens, mas com o cuidado de limitar um possível ecletismo analítico, esta pesquisa toma por embasamento alguns dos princípios desenvolvidos pela linha denominada de Análise de Política Externa. Na perspectiva desta área, a política externa deve ser compreendida enquanto um objeto eminentemente político, dinâmico e complexo, na medida em que se relaciona a aspectos do desenvolvimento histórico e diplomático, bem como a questões do próprio sistema político (burocracia, instituições e agentes políticos). Esta interpretação ampliada e notadamente política denota, portanto, a rejeição a qualquer tipo de entendimento da política externa como um processo meramente técnico.¹⁸

Neste sentido, os parâmetros gerais para o desenvolvimento de estudos no campo de Análise de Política Externa seriam os seguintes: examinar os condicionantes da tomada de decisão em política externa, com vistas a problematizar a “caixa preta” de formulação das políticas de Estado, mas sem incorrer em determinismos institucionais ou comportamentais; analisar os aspectos históricos envolvidos no processo; priorizar a utilização de teorias de médio-alcance, pois convém manter ceticismo em relação a alguma teoria unitária que vise

¹⁸ Cf. HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. Particularmente os Capítulos 1 e 2.

contemplar toda a complexidade deste tipo de objeto; enfatizar as possibilidades de comparações, de desenvolvimento conceitual e de interdisciplinaridade. Deste modo, a abordagem sustentada pela Análise de Política Externa guarda distância da área de Relações Internacionais, a qual seria caracterizada pela busca por estudos mais amplos ou mesmo de alcance global.

Na presente pesquisa, estas preocupações norteadoras da Análise de Política Externa serão consideradas com base nos pressupostos da chamada Teoria do Discurso, desenvolvida a partir do trabalho seminal de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.¹⁹ Estes dois cientistas sociais apresentam uma inovadora reflexão acerca do discurso, partindo, para tanto, de uma revisão e uma incisiva crítica aos pilares do referencial marxista. Assim, os autores promovem uma reinterpretação do conceito gramsciano de hegemonia, onde o discurso passaria a ser considerado como fator constituidor dos sujeitos, das identidades e da própria realidade. O estabelecimento deste pressuposto implicaria na negação a qualquer distinção entre os aspectos discursivos e não-discursivos, o que assinalaria, então, a vigência no meio social de uma constante disputa entre discursos, lutando pela fixação de significados.

As concepções da Teoria do Discurso mostram-se relevantes e profícuas para uma análise do discurso de política externa, pois enfatizam aspectos como o caráter contingente dos sentidos, os embates pela estabilização da significação e ainda o caráter essencialmente relacional da constituição de identidades. Estes pressupostos teóricos devem ser operacionalizados a partir da delimitação de um *corpus* para a análise, o qual necessita apresentar uma dimensão que permita apreender como se constituiu o discurso brasileiro para a integração da América do Sul. Com base em tal definição, pretende-se empregar como metodologia para o estudo das questões propostas os seguintes expedientes: um exame dos sentidos atribuídos ao significante “integração”, considerado enquanto um conceito em constante disputa por distintos discursos; uma comparação das justificativas e dos objetivos articulados pelo discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul, com o intuito de perceber as continuidades e rupturas em seu desenvolvimento; uma análise das estratégias discursivas mobilizadas na tentativa de constituição de uma identidade sul-americana.

¹⁹ LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985.

A partir desta proposta analítica, a presente pesquisa intenta desenvolver: 1) um levantamento do histórico de aproximação do Brasil aos países sul-americanos; 2) um breve exame do processo de formulação e condução da política externa brasileira, particularmente voltada para a América do Sul; e 3) uma análise da constituição e do desenvolvimento deste discurso integracionista, principalmente da parte dos presidentes e do alto escalão diplomático, tendo por referencial a Teoria do Discurso. Com base nesta abordagem, objetiva-se apreender o processo de construção do discurso de integração da América do Sul e, complementarmente, entender a dinâmica de atuação da política exterior do Brasil frente ao (re)ordenamento mundial do pós-Guerra Fria.

Diante disto, o primeiro aspecto a ser desenvolvido corresponde a uma reflexão sobre a possibilidade de uma abordagem que combine as preocupações do campo da Ciência Política com uma perspectiva voltada para a análise discursiva. Esta combinação pode representar um importante recurso teórico-metodológico para a compreensão dos posicionamentos da política exterior do país, especialmente por refutar a noção de uma transparência da linguagem. Deste modo, o Capítulo 1 parte de alguns dos principais conceitos desenvolvidos pela Análise do Discurso de linha francesa, considerando suas implicações específicas no que tange ao exame do discurso político, particularmente de política externa. Nesta direção, a abordagem proposta assume algumas das fundamentais teorizações pós-estruturalistas de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe no campo das Ciências Sociais. Estes autores se destacam por rejeitar uma distinção entre os aspectos discursivos e não-discursivos, posto que a produção do sentido de um discurso é social. Este pressuposto introduz consequências teóricas importantes na análise do discurso político, apontando a constante disputa pela articulação das cadeias de sentidos e identidades.

Com base nesta reflexão teórica, pretende-se realizar uma breve síntese do processo de integração regional na América do Sul, proporcionada por um levantamento acurado de fontes secundárias sobre seu retrospecto. Assim, o Capítulo 2 desenvolve um exame do histórico de acercamento regional a partir da perspectiva da política externa brasileira, apontando os eventos mais significativos e as principais tendências políticas no período abordado. Uma das propostas consiste na apresentação de uma cronologia, contemplando as principais iniciativas da política externa brasileira, dos demais países sul-americanos e dos Estados Unidos

da América neste contexto histórico. Isto oferece relevantes subsídios para a caracterização deste processo de integração sul-americana, identificando seus núcleos, suas conjunturas e suas dinâmicas.

Outro viés explorado consiste na análise das formas de influência e controle das instituições políticas sobre os rumos da política exterior do Brasil. Para tanto, o Capítulo 3 aborda alguns trabalhos que apresentam importantes reflexões sobre a condução da política externa brasileira, atentando para a atuação do Executivo, do Legislativo e do Itamaraty, especialmente no que tange à relação entre os agentes políticos e o corpo burocrático-diplomático. Esta discussão bibliográfica ocorre em associação ao exame de documentos pertinentes à compreensão da dinâmica da política exterior do período: os programas partidários e de governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva para a área de política externa; os mecanismos previstos pela Constituição Federal do Brasil e pelas regulamentações específicas, particularmente do Ministério das Relações Exteriores, sobre o processo decisório neste âmbito. Com isto, intenta-se expor e problematizar a dinâmica mantida entre as esferas política e burocrática na condução da política externa do Brasil, particularmente no que tange ao processo de integração da América do Sul.

A partir destes aspectos, pode-se desenvolver uma análise da construção do discurso da política externa brasileira na tentativa de consolidação de um projeto integracionista sul-americano. No Capítulo 4, são elencadas algumas das características mais expressivas da dinâmica discursiva do governo brasileiro com relação a tal regionalização, no marco das gestões do período entre 1992 e 2010. Nesta parte, um dos expedientes analíticos utilizados consiste na delimitação de um significativa chave deste discurso, objeto de disputas para a fixação de sentido: “integração”. Na mesma linha, procede-se ao exame de dois aspectos fundamentais à constituição do referido discurso da política externa brasileira: as justificativas e os objetivos enunciados para a integração em torno da América do Sul. Aqui, a análise apresenta uma preocupação essencialmente comparativa, verificando as possíveis continuidades e rupturas no desenvolvimento deste discurso ao longo do período.

O estabelecimento de um quadro mais amplo quanto ao desenvolvimento das posições da política externa brasileira para o acercamento junto aos países sul-americanos possibilita, então, a abordagem de um conjunto de questões mais

específicas, porém essenciais para uma compreensão mais acurada da articulação deste discurso. Deste modo, o Capítulo 5 apresenta uma reflexão em torno de três aspectos constitutivos deste discurso brasileiro para a integração da América do Sul: a construção de uma identidade regional sul-americana; a delimitação da presença de projetos “outros” envolvendo a América do Sul, particularmente dos EUA; e a dimensão da liderança do Brasil neste processo de regionalização. Tais aspectos permitem compreender melhor como este discurso integracionista da política externa brasileira se articulou, contribuindo ainda para matizar seus traços de estabilidade e mudança no decorrer dos distintos governos.

Convém ainda esclarecer que a abordagem proposta não visa propriamente um exame da eficácia deste discurso brasileiro para a integração sul-americana, mas uma análise das suas condições de emergência e de existência, assim como das estratégias e dos elementos mobilizados em sua construção. Nesta perspectiva, deve-se destacar a noção de heterogeneidade do discurso, através da qual se evidenciam os distintos elementos discursivos envolvidos em sua constituição.²⁰ Com isto, procura-se deslindar os processos que pretendem configurar um efeito de estabilidade e coesão interna a este discurso político, a despeito de sua composição essencialmente contingente e heterogênea – decorrência dos múltiplos contatos que mantém com o meio discursivo.

Em associação a estes aspectos, o presente trabalho problematiza os termos em que se desenvolve o referido discurso de integração, considerando a influência do contexto de negociações para a implementação da ALCA e seus possíveis impactos sobre os países da região sul-americana, em especial o Brasil. Deste modo, com base em fontes primárias e secundárias, pretende-se aduzir indícios de uma relevante disputa discursiva no campo da política exterior entre Brasília e Washington, envolvendo a América do Sul como área estratégica. Estas preocupações mostram-se fundamentais para uma análise desta proposta de integração sul-americana, posto que permitem explorar aspectos da construção essencialmente heterogênea e relacional deste discurso da política externa brasileira, marcado pela emergência discursiva do “outro”.

²⁰ Cf. AUTHIER-REVUZ, J. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). **Cadernos de Estudos Lingüísticos**: o discurso e suas análises. Campinas: Unicamp, n. 19, julho/dezembro de 1990.

As fontes básicas para o desenvolvimento desta análise correspondem a discursos, documentos oficiais e acordos firmados em encontros de governantes da América do Sul, particularmente os pronunciamentos e textos dos presidentes e diplomatas brasileiros acerca do tema da integração deste subcontinente. Em grande medida, estes discursos podem ser encontrados no *síte* do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e em publicações oficiais do governo, como as “Resenhas de Política Exterior do Brasil”. Além destes recursos documentais, mostra-se pertinente a eventual consulta a fontes complementares – como jornais, periódicos, relatórios e boletins – que contenham informações contextuais, permitindo uma melhor análise das condições de emergência e desenvolvimento de tais discursos em torno da integração da América do Sul.

Ainda quanto à forma de organização desta tese, convém advertir que se optou pela livre tradução de todas as citações extraídas de referências em língua estrangeira, com o exclusivo fito de oferecer maior clareza e fluidez à leitura deste trabalho.

1 SUBSÍDIOS PARA UMA ANÁLISE DO DISCURSO

Este capítulo tem por objetivo realizar algumas reflexões teóricas e conceituais para embasar um estudo do discurso da política externa brasileira contemporânea acerca da integração da América do Sul. A pretensão consiste em discutir algumas noções fundamentais elaboradas na área da Análise de Discurso, bem como suas relações e implicações quando da aplicação em estudos das Ciências Sociais, particularmente de Ciência Política. Deste modo, procura-se estabelecer um arcabouço conceitual interdisciplinar que enfatize os aspectos históricos e sociais que envolvem a constituição deste discurso político. A partir deste breve debate em torno das noções teóricas, pode-se construir um corpo discursivo para a realização da análise proposta.

1.1 NOÇÕES SOBRE DISCURSO

O embasamento teórico deste estudo político toma como ponto de partida as contribuições da denominada Análise de Discurso de extração francesa.²¹ Área esta que se constitui a partir dos anos 1960 através do debate teórico entre três domínios fundamentais: a Linguística, o Materialismo Histórico e a Psicanálise.²² Desta forma, a Análise de Discurso emerge da complexa confluência destes campos de conhecimento com a proposta de enfatizar os processos que envolvem a constituição dos discursos. O desenvolvimento desta área pode ser atribuído aos trabalhos fundadores de Michel Pêcheux e de Michel Foucault e, em especial, ao diálogo teórico estabelecido entre estes dois autores franceses.²³

²¹ A abordagem aqui utilizada segue o viés da chamada Análise de Discurso de linha francesa, que difere da corrente anglo-saxã. Enquanto a escola de análise francesa trabalha principalmente com textos, apresenta por base uma tradição estruturalista e coaduna as perspectivas da Linguística e da História, a linha anglo-saxã enfatiza os aspectos da oralidade na dinâmica comunicacional, com pressupostos individualizantes e interacionistas que remontam aos campos da Psicologia e da Antropologia. Para maiores detalhes a respeito desta distinção, ver: MAINGUENEAU, D. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas: Pontes, 1989.

²² De acordo com Eni Puccinelli Orlandi, a Análise de Discurso se constrói enquanto uma disciplina de entremeio, onde sua relação com estes outros campos se realiza da seguinte maneira: "Interroga a Linguística pela historicidade que ela deixa de lado, questiona o Materialismo perguntando pelo simbólico e se demarca da Psicanálise pelo modo como, considerando a historicidade, trabalha a ideologia como materialmente relacionada ao inconsciente sem ser absorvida por ele". ORLANDI, E. **Análise de discurso: princípios & procedimentos**. 5. ed. Campinas: Pontes, 2003. p. 20.

²³ Ver especialmente: GREGOLIN, M. **Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos & duelos**. São Carlos: Claraluz, 2004.

A relação entre os campos da Análise de Discurso e das Ciências Sociais, sobremaneira da Ciência Política, conduz a alguns problemas quanto à construção de modelos analíticos. As noções basilares oriundas da Análise de Discurso precisam ser mediadas pelos pressupostos teóricos e pelas preocupações metodológicas das Ciências Sociais. Não obstante, o contato entre categorias distintas ocorre de maneira tensa, posto que implica em modificações nestas disciplinas. Assim, uma proposta de interdisciplinaridade envolve o esforço para a estruturação de um arcabouço teórico que permita trabalhar com diferentes questões. Deste modo, deve-se operacionalizar as significativas contribuições destas áreas distintas para a realização do trabalho, sem, contudo, incorrer em tendências totalizantes.

A partir destas observações, percebe-se que uma análise do processo de constituição do discurso político deve enfatizar, particularmente, os aspectos sócio-políticos, mas também a dimensão linguística. Portanto, o modelo analítico interdisciplinar utilizado nesta pesquisa visa dar conta da complexidade histórica, política e social, com o cuidado de não produzir uma leitura simplificada ou uma mera transposição de conceitos de uma área para outra.

Nesta perspectiva, algumas das premissas sustentadas pela Análise de Discurso necessitam ser problematizadas pelos cientistas sociais. Desta maneira, deve-se ressaltar os posicionamentos adotados pela Teoria do Discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, com inovadoras reflexões desenvolvidas a partir do debate pós-estruturalista.²⁴ Com relação à análise específica do discurso político, estes autores se destacam por refutar uma distinção entre os aspectos discursivos e não-discursivos²⁵, considerando, então, que a produção de sentido do discurso ocorre socialmente, bem como o social somente pode ser significado discursivamente.

O fato de todo objeto ser constituído enquanto um objeto de discurso *não tem nada a ver* com a existência de um mundo externo ao pensamento, ou com a oposição realismo/idealismo. Um terremoto ou a queda de um tijolo são eventos que certamente existem, no sentido em que ocorrem aqui e

²⁴ LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985.

²⁵ Este pressuposto representa um dos principais pontos de discordância da teoria de Laclau & Mouffe em relação aos trabalhos da linha autodeclarada como Análise Crítica do Discurso, a qual, tributária de um marxismo mais tradicional, insiste na vigência de uma materialidade não-discursiva, sendo o discurso uma prática social dentre várias outras possíveis. Uma leitura abrangente dos princípios norteadores da Análise Crítica do Discurso pode ser encontrada em: FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Ed. da UnB, 2008.

agora, independente da minha vontade. Mas se a sua especificidade como objeto é construída em termos de “fenômeno natural” ou “expressões da ira de Deus”, isto depende da estruturação de um campo discursivo. O que se nega não é que esses objetos existem externamente ao pensamento, mas a muito distinta afirmação de que eles poderiam constituir-se como objetos fora de qualquer condição discursiva de emergência.²⁶

Por este ângulo, sociedade e discurso passam a ser compreendidos enquanto constituidores recíprocos. A partir destes pressupostos teóricos, Laclau & Mouffe advertem:

A principal consequência de uma quebra com a dicotomia discursivo/extra-discursivo é o abandono da oposição pensamento/realidade e, portanto, uma maior ampliação do campo destas categorias que podem dar conta das relações sociais. Sinonímia, metonímia e metáfora não são formas de pensamento que adicionam um segundo sentido a uma primária literalidade constitutiva das relações sociais; em vez disto, elas são parte do próprio terreno primário no qual o social é constituído.²⁷

Esta questão apresenta implicações importantes para a análise do discurso político, visto que propõe ultrapassar uma distinção artificial entre o textual e o social. Deste modo, a teorização empreendida por estes cientistas sociais caracteriza-se por destacar o discurso enquanto algo extremamente dinâmico, o que se refletiria nas lógicas de construção de identidades, na noção de sociedade e na própria forma de apreensão da realidade.

Estas reflexões desenvolvidas nas Ciências Sociais encontram espaço de diálogo com o campo da Análise de Discurso, dado que este se preocupa com os processos sociais de realização dos discursos, de produção dos sentidos e de constituição dos sujeitos. Ademais, a perspectiva da Análise de Discurso prima por não considerar apenas uma frase, um enunciado ou um texto, mas a complexidade do discurso e sua historicidade. Logo, percebe-se a preocupação deste campo em apreender seu objeto, o discurso, em sua materialidade, considerando a importância de sua configuração sociohistórica.

Destarte, mostra-se pertinente aventar alguns dos principais conceitos desenvolvidos pela Análise de Discurso, considerando suas implicações específicas

²⁶ LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 108.

²⁷ Ibid., p. 110.

no que tange ao exame do discurso político. Apesar de suas variadas formulações e acepções, a noção fundamental de **discurso** pode ser brevemente delimitada, de acordo com Michel Pêcheux, como um “efeito de sentido” entre interlocutores.²⁸ Este entendimento pressupõe a existência de condicionantes linguísticos, históricos e sociais concretos para a possibilidade de sentido. Com esta concepção de discurso, o autor procura enfatizar a ideia de que o discurso não deve ser entendido como mera transmissão de informação ou comunicação, mas como um processo complexo que envolve a constituição de sentidos e de sujeitos, bem como a construção da realidade.

Na obra de Michel Foucault podem ser encontrados outros relevantes indicativos relativos à noção de discurso:

Chamaremos de discurso um conjunto de enunciados, na medida em que se apóiem na mesma formação discursiva; ele não forma uma unidade retórica ou formal, indefinidamente repetível e cujo aparecimento ou utilização poderíamos assinalar (e explicar, se for o caso) na história; é constituído de um número limitado de enunciados para os quais podemos definir um conjunto de condições de existência.²⁹

Nesta passagem, Foucault ressalta questões como a associação do discurso ao grupo no qual se organiza e se constitui, bem como reforça sua essência e delimitação histórica. Porém, no trabalho deste autor, a preocupação nodal reside na configuração do enunciado enquanto modalidade elementar de análise. Foucault propõe entender o enunciado não simplesmente como uma frase, uma proposição ou uma formulação dotada de estrutura lógica e linguística anterior, posto que sua compreensão deve basear-se nos princípios relacionais de materialidade e função enunciativa. Deste modo, o autor considera que o enunciado se origina, se conforma e adquire sentido somente através das relações que estabelece no campo enunciativo, ou seja, no contato com outros enunciados, bem como pelas possibilidades de sua existência.³⁰ Nesta perspectiva, o discurso apresenta-se enquanto um sistema composto por um conjunto de enunciados que compartilham das mesmas condições de formação. Para a apreensão destas definições

²⁸ PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso: (AAD-69). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 82.

²⁹ FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 135.

³⁰ *Ibid.*, p. 122-136.

foucaultianas com referência ao discurso e seu processo de constituição, convém examinar outras questões relacionadas, como é o caso da noção de **formação discursiva**.

A partir da identificação do caráter singular e disperso dos acontecimentos discursivos, Foucault procura identificar as regularidades do seu funcionamento e da produção dos sentidos. Desta forma, o autor busca determinar suas condições de existência e estabelecer seus limites e possibilidades de repetições e correlações. Assim, ao considerar a existência de organização entre os enunciados dispersos e de regularidades entre os acontecimentos discursivos, Foucault introduz o que entende por formação discursiva:

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma *formação discursiva* [...]³¹

Contudo, o autor alerta que esta composição interna e esta regularidade das formações discursivas não representam algo estanque e completo. Deste modo, Foucault observa que uma formação discursiva pode abrir novas possibilidades e alterar sua delimitação por meio de uma mudança em suas estratégias de organização interna e através de sua inserção em uma nova constelação discursiva.³² Esta noção também é desenvolvida por Pêcheux, que estabelece o seguinte:

Chamaremos, então, *formação discursiva* aquilo que, numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada numa conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina *o que pode e deve ser dito* (articulado sob a forma de uma arenga, de um sermão, de um panfleto, de uma exposição, de um programa, etc.).³³

³¹ Ibid., p. 43.

³² Ibid., p. 74.

³³ PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Ed. da Unicamp, 1988. p. 160.

A perspectiva deste autor ressalta o caráter condicionante de tal noção, posto que as palavras e expressões recebem seu sentido na formação discursiva em que são produzidas. Todavia, como pode ser percebido em suas últimas obras, Pêcheux modifica a perspectiva estruturalista das suas análises, enfatizando o caráter instável e heterogêneo da constituição destas formações.³⁴ Desta maneira, o autor problematiza a ideia de uma reprodução plenamente estruturada e regularizada do sentido, apontando as possibilidades de deslizamento discursivo do sentido e de ruptura na identificação a um determinado discurso. Segundo Pêcheux:

A noção de “formação discursiva” emprestada a Foucault pela análise de discurso derivou muitas vezes para a idéia de uma máquina discursiva de assujeitamento dotada de uma estrutura semiótica interna e por isso mesmo voltada à repetição: no limite, esta concepção estrutural da discursividade desembocaria em um apagamento do acontecimento, através de sua absorção em uma sobre-interpretação antecipadora.³⁵

Nesta passagem, Pêcheux critica a concepção foucaultiana de formação discursiva ao reforçar a importância da categoria de contradição em sua constituição, ultrapassando, portanto, a perspectiva da análise arqueológica voltada para a singularidade e a homogeneidade de tais formações. Destarte, a ênfase atribuída por Pêcheux a esta questão da heterogeneidade discursiva conduz à necessidade de uma visão relacional da construção das formações discursivas, posto que seus limites se configuram e se reconfiguram permanentemente em função de suas interações. Segundo o autor, uma formação discursiva

[...] não é um espaço estrutural fechado, pois é constitutivamente “invadida” por elementos que vêm de outro lugar (isto é, de outras FD [formações discursivas]) que se repetem nela, fornecendo-lhe suas evidências discursivas fundamentais (por exemplo sob a forma de “preconstruídos” e de “discursos transversos”).³⁶

³⁴ Michel Pêcheux desenvolve suas reflexões sobre a Análise do Discurso embasado no referencial marxista. Contudo, em seus últimos trabalhos, produzidos no final da década de 1970 e início dos anos 1980, o autor realiza uma autocrítica com relação às suas principais teses. Nesta última fase, marcada pela crise das esquerdas francesas e pela crítica a algumas posturas teóricas marxistas, Pêcheux refuta algumas concepções assimiladas junto a Louis Althusser e aproxima-se mais nitidamente de posições defendidas por Michel Foucault. Para maiores detalhes, ver GREGOLIN, M. **Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos & duelos**. São Carlos: Claraluz, 2004. Capítulo 4: Chegado o tempo de *partir os espelhos*, todos os caminhos se bifurcam.

³⁵ PÊCHEUX, M. **O discurso: estrutura ou acontecimento**. Campinas: Pontes, 1990. p. 56.

³⁶ PÊCHEUX, M. A análise de discurso: três épocas (1983). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 314.

Contudo, Pêcheux alerta para a existência de relações tensas de desigualdade entre as formações discursivas. De acordo com o autor, as relações díspares e intrincadas entre estas formações interferem diretamente na constituição dos sentidos e na identificação dos sujeitos a um discurso – articulados em torno de uma formação discursiva dominante. Assim, Pêcheux propõe denominar este “todo complexo com dominante”³⁷ das formações discursivas como interdiscurso – noção analisada a seguir.

Estreitamente associada à formação discursiva encontra-se a noção de **prática discursiva**, que acentua o caráter social do discurso. Segundo Foucault, a prática discursiva não deve ser confundida com a operação de expressão de uma ideia por um indivíduo ou com uma atividade racionalizada, posto que consiste em “[...] um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou lingüística, as condições de exercício da função enunciativa”.³⁸ Esta definição de Foucault sublinha os aspectos sociais que compõem a discursividade, isto por meio de sua ênfase nas condições institucionais de suporte à enunciação. Além das instituições, a noção de prática discursiva remete ao que Dominique Maingueneau denomina como comunidade discursiva: “os grupos sociais que produzem e administram um certo tipo de discurso”.³⁹

Assim, por regular o que pode e o que não pode ser dito, a prática discursiva deve ser concebida enquanto disputa pela possibilidade de enunciação de um discurso na sociedade. Nesta perspectiva, Foucault empreende um exame dos diferentes procedimentos de controle e de regulação do discurso, observando a existência do que denomina como “ordem do discurso”.⁴⁰ Com esta análise, o autor adverte que “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos

³⁷ PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Ed. da Unicamp, 1988. p. 162.

³⁸ FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 136.

³⁹ MAINGUENEAU, D. **Termos-chave da análise do discurso**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. p. 29.

⁴⁰ Com relação a esta “ordem do discurso”, o autor assinala: “[...] suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade.” FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2004. p. 8-9.

queremos apoderar”.⁴¹ Destarte, Foucault ressalta o discurso enquanto objeto de desejo e de disputa na sociedade, tendo em vista as relações de poder que lhes são intrínsecas.

A partir destas observações iniciais, convém examinar como estas noções sobre discurso são apreendidas pelos cientistas sociais e relacionadas à análise dos fenômenos sociais e políticos. Na interpretação de Laclau & Mouffe, “a estrutura discursiva não é meramente uma entidade ‘cognitiva’ ou ‘contemplativa’; é uma *prática articulatória* que constitui e organiza as relações sociais”.⁴² Deste modo, as diferentes posições e identidades estabelecidas na sociedade sofrem recorrentes tentativas de articulação através do discurso. Este princípio de articulação busca a conformação de uma relação estabilizada e a constituição de uma unidade entre distintos elementos. De acordo com Laclau & Mouffe:

[...] chamaremos *articulação* qualquer prática que estabeleça uma tal relação entre elementos que suas identidades sejam modificadas como resultado da prática articulatória. A totalidade estruturada resultante da prática articulatória, chamaremos de *discurso*. As posições diferenciais, na medida em que elas apareçam articuladas num discurso, chamaremos de *momentos*. Por contraste, chamaremos de *elemento* qualquer diferença que não esteja discursivamente articulada.⁴³

Com estas conceituações, os autores ressaltam a essência contingencial, flutuante e incompleta destas identidades fixadas, relacionalmente, pelos discursos – características que são particularmente importantes para a compreensão do discurso político. Desta maneira, pode-se conceber o discurso identitário como uma tentativa de fixação de uma cadeia de sentidos entre distintos elementos, mas sempre de forma provisória, posto que, apesar dos esforços de seus agentes, a possibilidade de mudança encontra-se permanentemente presente na dinâmica sociohistórica. Na mesma direção, o sociólogo Stuart Hall, em sua análise cultural sobre o processo de fragmentação das identidades na chamada pós-modernidade, reiteraria a vigência desta lógica de uma constante desestabilização:

⁴¹ Ibid., p. 10.

⁴² LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 96.

⁴³ Ibid., p. 105.

A identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, à medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar – ao menos temporariamente.⁴⁴

Em conformidade com estas premissas teóricas acerca do discurso e da produção social dos sentidos, a politóloga Céli Regina Jardim Pinto observa que:

[...] o conceito de discurso e de discursividade do social rompe com toda e qualquer dicotomia entre o real e o aparente, entre o material e o pensamento. Se o real só é apreendido através de práticas articulatórias, a essência não existe enquanto tal, mas enquanto prática. Daí decorre que se o material só é apreendido via prática articulatória, o discurso é uma prática material, não havendo possibilidade de constituí-lo como pensamento em contraposição ao real, ao material não pensado.⁴⁵

Neste momento, cabe aqui retomar os pressupostos da Análise de Discurso. Esta perspectiva não procura no discurso nenhuma significação oculta, algum sentido escondido ou universal, mas procura examinar as possibilidades de produção de sentidos, através do discurso em relação à sua exterioridade. Esta posição é reforçada por Pêcheux ao destacar o caráter não transparente do sentido, visto que este não se encontra evidenciado *a priori*, mas determinado pelas posições ideológicas e pelo processo sociohistórico no qual se inscreve.⁴⁶ Contudo, o autor acrescenta que o discurso não configura meramente um reflexo da ideologia, posto que se inscreve na materialidade e se constitui pela concomitância dos aspectos linguísticos, históricos e ideológicos. Quanto a esta questão, a linguista Eni Puccinelli Orlandi afirma:

A ideologia, por sua vez, nesse modo de a conceber, não é vista como conjunto de representações, como visão de mundo ou como ocultação da realidade. Não há aliás realidade sem ideologia. Enquanto prática significativa, a ideologia aparece como efeito da relação necessária do sujeito com a língua e com a história para que haja sentido.⁴⁷

⁴⁴ HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 13.

⁴⁵ PINTO, C. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney**: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder). São Paulo: Hucitec, 1989. p. 19-20.

⁴⁶ PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Ed. da Unicamp, 1988. p. 160.

⁴⁷ ORLANDI, E. **Análise de discurso**: princípios & procedimentos. 5. ed. Campinas: Pontes, 2003. p. 48.

Além dos efeitos sobre a significação, deve-se destacar que esta perspectiva de ideologia mostra-se essencial no processo de constituição do **sujeito**. Para a Análise de Discurso, a noção de sujeito fundamenta-se na concepção de uma multiplicidade de posições, lugares e formas de sujeitos que podem ser assumidas por um indivíduo. Deste modo, o sujeito do discurso não deve ser concebido como coincidente com o indivíduo empírico e psicológico, posto que o sujeito se constitui em função dos diversos discursos que o interpelam e, portanto, o assujeitam. De acordo com Foucault, as modalidades de enunciação do discurso não podem ser associadas à unidade de um sujeito enunciador, supostamente dotado de conhecimento pleno sobre o que diz, mas à diversidade e à dispersão de posições de sujeito que podem ser ocupadas.⁴⁸

Desta forma, o sujeito não pode ser entendido como fonte do discurso, posto que se constitui discursivamente através da identificação a discursos e a posições de sujeito já existentes. Nesta perspectiva, percebe-se que:

A teoria do discurso está intimamente ligada à questão da constituição do sujeito social. Se o social é significado, os indivíduos envolvidos no processo de significação também o são e isto resulta em uma consideração fundamental: os sujeitos sociais não são causas, não são origem do discurso, mas são efeitos discursivos.⁴⁹

Esta postura teórica rompe com uma leitura do sujeito enquanto portador de um único discurso possível, destacando a importância de uma concepção do sujeito como posições possíveis em uma multiplicidade discursiva. De outra forma, pode-se observar que o indivíduo se constitui pela complexa articulação de diversos discursos existentes na sociedade. Assim, o indivíduo social pode ser interpelado enquanto sujeito de discursos de distintas naturezas, como, por exemplo, o discurso democrático e o racista, o discurso de classe e o de gênero ou o discurso religioso e o científico.

Ao analisarem a ideia de “sociedade” como uma construção discursiva, Laclau & Mouffe destacam o caráter essencialmente relacional das identidades sociais articuladas pelos discursos. Contudo, os autores observam que esta noção

⁴⁸ FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 61-62.

⁴⁹ PINTO, C. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney**: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder). São Paulo: Hucitec, 1989. p. 25.

de sociedade enquanto totalidade relacional apresenta-se como uma constituição de cunho incompleto e contingente.⁵⁰ Esta postura apóia-se em uma visão na qual as identidades sociais não podem ser reduzidas a um sistema fechado e fixo de diferenças internas, mas tampouco podem ser atribuídas a uma exterioridade sem limites. Assim, uma análise das diferentes posições de sujeito deve recusar um essencialismo da totalidade, bem como um essencialismo da dispersão. Por conseguinte, deve-se entender que estas distintas posições e identidades encontram-se condicionadas por disputas de poder em condições históricas concretas, o que estabelece a possibilidade de articulação de uma totalidade contingente de relações sociais em meio a sua dispersão. Quanto a estas questões, Laclau & Mouffe assinalam que:

[...] de um lado, o caráter aberto e incompleto de toda a identidade social permite sua articulação a diferentes formações histórico-discursivas – isto é, aos “blocos” no sentido de Sorel e Gramsci; de outro lado, a identidade da força articulatória é constituída no campo geral da discursividade – isto elimina qualquer referência a um sujeito transcendental ou originário.⁵¹

A adoção desta concepção de posições múltiplas de sujeito possibilita analisar as disputas existentes na sociedade entre os diversos discursos, considerando que qualquer discurso intenta tornar-se dominante. Este esforço discursivo baseia-se na capacidade de articular distintos elementos ou demandas, a partir do que os autores conceituam como ponto nodal.⁵² Extraída da teoria lacaniana, esta noção corresponde a um princípio cuja função consistiria em agregar diferentes identidades ou posições sujeito dispersas, articuladas por uma determinada cadeia de significados que gestaria uma nova identidade, uma nova diferença em um discurso. Com relação a isto, pode-se apontar que um discurso, para obter êxito em mobilizar sujeitos, deve conseguir se instaurar em um espaço social já preenchido por outros discursos e significados. Desta maneira, pode-se assinalar que o sucesso de sua interpelação envolve o processo de identificação de

⁵⁰ LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 111.

⁵¹ *Ibid.*, p. 114.

⁵² *Ibid.*, p. 112.

um indivíduo “sempre já sujeito”⁵³ no discurso do outro; implica, portanto, o desenvolvimento de alguma capacidade de cooptação ou criação de adeptos:

O discurso só exerce poder pela identificação, pela adesão espontânea. O exercício do poder do discurso passa muito de perto pelo conceito gramsciano de hegemonia – liderança intelectual aceita espontaneamente. Mister é enfatizar aqui que a referência à identificação e espontaneidade não pressupõe qualquer proximidade com as noções de voluntarismo e espontaneísmo. A capacidade de um discurso de exercer poder está definitivamente associada à sua capacidade de responder demandas, de se inserir no conjunto de significados de uma dada sociedade, reconstruindo posições e sujeitos.⁵⁴

Consequentemente, uma análise do discurso político deve considerar como elemento fundamental o processo de construção dos sujeitos enunciados, entendidos como as identidades referenciadas pelo discurso, aqueles de “quem se fala”.⁵⁵ Para conseguir se estabelecer e sobreviver, o discurso político necessita articular eficazmente seus conteúdos e sentidos como forma de construir uma visão de mundo que lhe permita arregimentar e constituir o maior número possível de sujeitos identificados a ele.

Além destes sujeitos, mostra-se essencial ao exame da construção do discurso político verificar a natureza do sujeito enunciador, entendido como o “sujeito que fala”.⁵⁶ Este se constitui enquanto enunciador através do processo de identificação a um determinado discurso. Ainda que tenham a ilusão de ser origem do discurso, os sujeitos enunciadorees (da mesma forma que os sujeitos enunciados) não se estabelecem externamente ao discurso. Contudo, convém destacar que a posição do sujeito enunciador do discurso político envolve as condições associadas aos locais de sua enunciação, como os partidos políticos, as assembleias e o governo. O pronunciamento do discurso político a partir da ocupação destes locais, reconhecidos como espaços políticos, influi diretamente em sua autoridade e legitimidade. Segundo Pêcheux:

⁵³ Cf. PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Ed. da Unicamp, 1988. p. 156.

⁵⁴ PINTO, C. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney**: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder). São Paulo: Hucitec, 1989. p. 36.

⁵⁵ Quanto a esta questão, Céli Regina Jardim Pinto esclarece que: “A primeira luta do discurso político é de instaurar os sujeitos que o enunciam: o trabalhador, o empresário, os democratas, os defensores da ordem etc. Estes sujeitos estão, evidentemente, calcados na pluridiscursividade, mas sua constituição só se dá no interior do próprio discurso.” *Ibid.*, p. 53.

⁵⁶ *Loc. cit.*

[...] um discurso é sempre pronunciado a partir de condições de produção dadas: por exemplo, o deputado pertence a um partido político que participa do governo ou a um partido da oposição; é porta-voz de tal ou tal grupo que representa tal ou tal interesse, ou então está “isolado” etc. Ele está, pois, bem ou mal, situado no interior da *relação de forças* existentes entre os elementos antagonistas de um campo político dado: o que diz, o que anuncia, promete ou denuncia não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz: um discurso pode ser um ato político direto ou um gesto vazio, para “dar o troco”, o que é uma outra forma de ação política.⁵⁷

Estas questões apontam para as condições de produção e a institucionalização do discurso, mas também remetem à importância da capacidade de um discurso político em se constituir através da incorporação e construção de sujeitos legítimos. Contudo, a busca por esta articulação de identidades mostra-se complexa e tensa em contextos democráticos, posto que ocorre em um espaço discursivo marcado pela polêmica.⁵⁸ Assim, a dinâmica básica do discurso político pauta-se pela competição em torno da fixação de significados, da construção de uma visão de mundo e da interpelação de sujeitos. Deste modo, pode-se observar que o discurso político caracteriza-se por tentar se constituir em meio a uma permanente luta pela desconstrução do discurso do opositor.

Quanto à análise da organização dos discursos políticos, Laclau & Mouffe verificam a vigência de três estratégias fundamentais de articulação discursiva: diferença, equivalência e antagonismo.⁵⁹ A lógica da diferença caracteriza-se por estabelecer distintas positivities, por meio da construção discursiva de sentidos e identidades diferenciais que admitam a existência de outros. Por sua vez, a lógica da equivalência consiste, basicamente, na formulação de uma cadeia de identificação entre elementos diferentes, precariamente aglutinados em função de alguma identidade comum subjacente. Nesta perspectiva, Laclau & Mouffe elucidam:

[...] a lógica da equivalência é a lógica da simplificação do espaço político, enquanto a lógica da diferença é a lógica de sua expansão e crescente

⁵⁷ PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso: (AAD-69). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 77.

⁵⁸ Cf. MAINGUENEAU, D. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas: Pontes, 1989. p. 122-126.

⁵⁹ Cf. LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 127-134.

complexidade. Tomando um exemplo comparativo da linguística, poderíamos dizer que a lógica da diferença tende a expandir o pólo sintagmático da linguagem, o número de posições que podem entrar em relação de combinação e, portanto, de continuidade um com outro; enquanto a lógica da equivalência expande o pólo paradigmático – isto é, os elementos que podem ser substituídos um por outro – reduzindo o número de posições que podem possivelmente ser combinadas.⁶⁰

As relações de antagonismo configuram-se em associação às lógicas da diferença e da equivalência, pois o antagonismo estabelece os limites e as possibilidades de identificação através da presença de pólos negativos. Desta forma, uma relação de antagonismo se expressa essencialmente pela negação do surgimento e do espaço de um opositor, que pode ser representada pelo impedimento da constituição plena de uma identidade em decorrência da presença de outra. Ademais, deve-se apontar que a dinâmica da relação de antagonismo possibilita que diferentes sentidos e identidades se organizem a partir da lógica da equivalência, visto que oferece a negatividade necessária à prática articulatória destas distintas positivities.⁶¹ O discurso nacionalista permite exemplificar estas lógicas discursivas, posto que consegue equivaler demandas e identidades diferenciadas em torno de uma mesma cadeia de significação, organizada em função de uma relação de antagonismo a um ente externo que encarna sua negatividade.

Todavia, seria possível relativizar esta centralidade atribuída à lógica do antagonismo no processo de constituição de identidades. Neste sentido, a partir do desenvolvimento da noção de agonismo, Chantal Mouffe passa a cogitar a possibilidade de a política não se basear, necessariamente, em uma relação de corte antagônico.⁶² Com isto, a autora sugere que o campo da política contemplaria a existência de disputas entre adversários, em substituição à ideia de inimigo. Estas considerações subsidiaram algumas relevantes retificações à Teoria do Discurso, dentre as quais uma delimitação mais precisa de antagonismo, um conceito que

⁶⁰ Ibid., p. 130.

⁶¹ Sobre a construção de um núcleo de identidades com base na lógica de antagonismo, Ernesto Laclau observa: “O que estabelece sua unidade não é, por conseguinte, algo positivo que elas compartilhem, mas algo negativo: sua oposição a um inimigo comum.” LACLAU, E. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires: Ariel, 1996. p. 77.

⁶² Cf. MOUFFE, C. **The democratic paradox**. London: Verso, 2000. Especialmente o Capítulo 4.

seguiria importante para a identificação, mas deixaria de ser visto como uma exclusão radical.⁶³

Destas observações sobre o caráter do discurso político e das disputas em torno da construção de sujeitos, deve-se resgatar a centralidade da concepção de provisoriedade da fixação dos sentidos. Esta interpretação aponta para as possibilidades de deslocamento discursivo do sentido e de falhas no processo de assujeitamento. Isto porque, apesar do ilusório efeito de unidade interna, o discurso se constitui pela heterogeneidade, afetado pelo contato com distintas formações discursivas. Além disto, pode-se perceber que os sentidos e os sujeitos possuem um caráter essencialmente incompleto, pois se constituem através da relação e do contínuo movimento.

Associada à concepção de provisoriedade dos sentidos e das identidades, encontra-se aquilo que a Análise de Discurso denomina como papel da interpretação. Esta que marca a possibilidade de alteração na identificação discursiva do sujeito, por meio de enfraquecimento e de falhas nos processos de interpelação e assujeitamento. Além disto, a interpretação aponta para uma potencial desestabilização no efeito de evidência de um determinado sentido, produzindo o efeito de metáfora através do deslizamento de uma palavra por outra.⁶⁴ Nesta perspectiva, Pêcheux problematiza a ideia de uma reprodução estabilizada do sentido e do assujeitamento:

Não se trata de pretender aqui que todo discurso seria como um aerólito miraculoso, independente das redes de memória e dos trajetos sociais nos quais ele irrompe, mas de sublinhar que, só por sua existência, todo discurso marca a possibilidade de uma desestruturação-reestruturação dessas redes e trajetos: todo discurso é o índice potencial de uma agitação nas filiações sócio-históricas de identificação, na medida em que ele constitui ao mesmo tempo um efeito dessas filiações e um trabalho (mais ou menos consciente, deliberado, construído ou não, mas de todo modo atravessado pelas determinações inconscientes) de deslocamento no seu espaço [...]⁶⁵

⁶³ Para uma aprofundada discussão acerca da trajetória deste conceito na teoria de Laclau & Mouffe, ver: MENDONÇA, D. Antagonismo com identificação política. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília: UnB, n. 9, setembro-dezembro de 2012.

⁶⁴ Cf. PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Ed. da Unicamp, 1988. p. 300-301.

⁶⁵ PÊCHEUX, M. **O discurso**: estrutura ou acontecimento. Campinas: Pontes, 1990. p. 56.

Outra noção essencial para o desenvolvimento desta análise corresponde às chamadas **condições de produção** do discurso. Conforme demonstra Maingueneau, esta noção assume diferentes empregos e dimensões no debate da Análise de Discurso.⁶⁶ Todavia, pode-se, sumariamente, definir estas condições como uma conjunção do contexto (dimensão sociohistórica e ideológica) e das circunstâncias (ambiente imediato) que envolvem a configuração dos sentidos e a enunciação de um discurso.⁶⁷ Estes dois aspectos assumem centralidade na concepção desenvolvida por Pêcheux sobre as condições de produção:

[...] parece efetivamente, à luz do que precede, que se pode entender por isso seja as *determinações que caracterizam um processo discursivo*, seja as *características múltiplas de uma “situação concreta”* que conduz à “produção”, no sentido lingüístico ou psicolingüístico deste termo, da superfície lingüística de um discurso empírico concreto.⁶⁸

Ainda com relação a esta noção, deve-se ressaltar sua importância no processo de identificação dos sujeitos aos discursos, bem como na construção de imagens acerca das diferentes posições de sujeito. Nesta perspectiva, em sua análise sobre as condições de produção, Pêcheux realiza uma distinção entre o que denomina como as implicações materiais e objetivas e as formações imaginárias nos processos discursivos.⁶⁹ Estas formações, ou representações, que podem ser entendidas enquanto projeção de imagens entre os interlocutores, o que relaciona contexto e memória, bem como media as relações de poder que se estabelecem na sociedade e na história.

A concepção de provisoriedade dos sentidos do discurso⁷⁰, bem como o entendimento das características básicas das condições de produção, possibilita a introdução de duas outras noções inter-relacionadas para a compreensão da

⁶⁶ Cf. MAINGUENEAU, D. **Termos-chave da análise do discurso**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. p. 30-31.

⁶⁷ Cf. ORLANDI, E. **Análise de discurso: princípios & procedimentos**. 5. ed. Campinas: Pontes, 2003. p. 30.

⁶⁸ PÊCHEUX, M.; FUCHS, C. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas: (1975). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 182.

⁶⁹ Cf. PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso: (AAD-69). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 82-85.

⁷⁰ Em acordo com Céli Regina Jardim Pinto, pode-se apontar que: “O poder do discurso determina sua capacidade de permanência em uma dada sociedade, sua condição essencial é a de que nunca está completamente instaurado, sua permanência é sempre provisória.” PINTO, C. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder)**. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 38.

dinâmica do discurso político: as **condições de emergência** e as **condições de existência**. Com relação à noção de condições de emergência de um discurso, pode-se estabelecer que corresponde ao que permite um novo discurso surgir, por meio da articulação de sentidos e sujeitos que já existem na pluralidade discursiva da sociedade. Além disto, as condições de emergência podem ser divididas em internas (condições existentes no próprio discurso) e externas (subsídios de legitimação encontradas no exterior do discurso). Por seu turno, as condições de existência permitem a manutenção e a institucionalização de um discurso na sociedade. Quanto a estes aspectos, convém observar que:

A relação entre um discurso e suas condições de emergência não é linear, algumas vezes as condições iniciais desaparecem e o discurso permanece, outras o fenômeno se dá ao inverso, mantêm-se as condições e o discurso perde sua capacidade de interpelar. A permanência de um discurso – isto é, sua condição de poder – está altamente relacionada com sua capacidade de por um lado transformar as condições de emergência em condições de existência e por outro construir no seu interior suas próprias condições de existência.⁷¹

A partir destas questões examinadas, convém retomar especialmente a concepção relacional e heterogênea da constituição dos discursos. Nesta linha, deve-se considerar algumas reflexões desenvolvidas por Foucault:

As relações discursivas, como se vê, não são internas ao discurso: não ligam entre si os conceitos ou as palavras; não estabelecem entre as frases ou as proposições uma arquitetura dedutiva ou retórica. Mas não são, entretanto, relações exteriores ao discurso, que o limitariam ou lhe imporiam certas formas, ou o forçariam, em certas circunstâncias, a enunciar certas coisas. Elas estão, de alguma maneira, no limite do discurso: oferecem-lhe objetos de que ele pode falar, ou antes (pois essa imagem da oferta supõe que os objetos sejam formados de um lado e o discurso do outro), determinam o feixe de relações que o discurso deve efetuar para poder falar de tais ou quais objetos, para poder abordá-los, nomeá-los, analisá-los, classificá-los, explicá-los, etc. Essas relações caracterizam não a língua que o discurso utiliza, não as circunstâncias em que ele se desenvolve, mas o próprio discurso enquanto prática.⁷²

⁷¹ Ibid., p. 39.

⁷² FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 52-53.

Através desta contribuição, Foucault estabelece os efeitos da conexão entre o discurso e o seu ambiente de contato com outros discursos, o que possibilita apreender a constituição relacional dos sentidos discursivos. Porém, esta relação entre os discursos não se processa de uma forma estanque, o que implica em um constante movimento de reestruturação-desestruturação nas redes de significações. A relação essencial entre paráfrase e polissemia caracteriza esta tensa dinâmica discursiva de incessante disputa: de um lado, a tentativa de consolidação e manutenção dos mesmos sentidos produzidos, por meio de efeitos de repetição (paráfrase); e, de outro lado, a possibilidade de deslocamento e ruptura na rede de filiação dos sentidos, através da produção de novos sentidos (polissemia).⁷³ No caso específico do discurso político, a análise dos complexos contatos na pluralidade discursiva mostra-se essencial para a apreensão da sua dinâmica relacional, visto que este tipo de discurso procura se constituir a partir da desconstrução de seu opositor.

Nesta perspectiva, para a compreensão do caráter relacional e heterogêneo do discurso, convém neste momento abordar as noções fundamentais de **interdiscurso** e de **intradiscurso**. Como em outros casos, estes conceitos possuem diferenças quanto às suas acepções e aos seus empregos no campo da Análise de Discurso. Dentre tais variações, pode-se partir de algumas reflexões desenvolvidas por Jean-Jacques Courtine.⁷⁴ Segundo este autor francês, a formulação de um discurso deve ser enfocada através da articulação de dois níveis distintos de descrição:

1) o *nível da enunciação* por um sujeito enunciador em uma situação de enunciação dada (o “eu”, o “aqui” e o “agora” dos discursos); 2) o *nível do enunciado*, no qual se verá, num espaço vertical, estratificado e desnivelado dos discursos, que eu chamaria *interdiscurso*; séries de formulações marcando, cada uma, enunciações distintas e dispersas, articulando-se entre elas em formas lingüísticas determinadas (citando-se, repetindo-se, parafraçando-se, opondo-se entre si, transformando-se...). É nesse espaço interdiscursivo, que se poderia denominar, seguindo M. Foucault, *domínio de memória*, que constitui a exterioridade do enunciável para o sujeito enunciador na formação dos enunciados “preconstruídos”, de que sua enunciação apropria-se.⁷⁵

⁷³ Cf. ORLANDI, E. **Análise de discurso**: princípios & procedimentos. 5. ed. Campinas: Pontes, 2003. p. 36-37.

⁷⁴ COURTINE, J. O chapéu de Clémentis: observações sobre a memória e o esquecimento na enunciação do discurso político. In: INDURSKY, F.; FERREIRA, M. (Org.). **Os múltiplos territórios da Análise do Discurso**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999.

⁷⁵ Ibid., p. 18.

Desta forma, a análise de Courtine enfatiza a dinâmica das relações entre os diversos discursos existentes e dispersos no meio social como um aspecto constitutivo de um discurso enunciado. Este complexo espaço de relações remete à existência de conteúdos distintos e previamente formulados, com os quais um discurso entra em contato para se configurar e, também, reconfigurar os outros. Assim, o conjunto dinâmico de relações entre os discursos já existentes, articulados para a constituição de um determinado discurso, pode ser entendido enquanto interdiscurso. Nesta perspectiva, uma das principais características desta noção de interdiscurso reside na utilização de recursos pré-existentes para a construção de uma enunciação:

Citação, recitação, formação do preconstituído: é assim que os objetos do discurso, dos quais a enunciação se apodera para colocá-los sob a responsabilidade do sujeito enunciator, adquirem sua estabilidade referencial no domínio de memória como espaço de recorrência das formulações.⁷⁶

Estes aspectos que envolvem as relações interdiscursivas condicionam diretamente as possibilidades de configuração interna de um discurso, ou seja, o seu caráter intradiscursivo. Contudo, esta noção de intradiscurso não deve se restringir aos constitutivos internos de um discurso formulado, pois apresenta ainda a influência da dinâmica do interdiscurso, afetando a conformação das relações de sentido existentes. Segundo Pêcheux:

[...] o processo discursivo não tem, de direito, início: o discurso se conjuga sempre sobre um discurso prévio, ao qual ele atribui o papel de matéria-prima, e o orador sabe que quando *evoca* tal acontecimento, que já foi objeto de discurso, ressuscita no espírito dos ouvintes o discurso no qual este acontecimento era alegado, com as “deformações” que a situação presente introduz e da qual pode tirar partido.⁷⁷

⁷⁶ Ibid., p. 20.

⁷⁷ PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso: (AAD-69). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 77.

Com base nestas colocações, pode-se compreender como o discurso se constitui pela articulação e pela confluência de seus eixos vertical (interdiscurso, memória discursiva) e horizontal (intradiscurso, formulação atual).

A partir das observações realizadas, pode-se estabelecer alguns apontamentos sobre a noção de **heterogeneidade do discurso**. Com relação a isto, a análise desenvolvida por Jacqueline Authier-Revuz mostra-se basilar.⁷⁸ Esta linguista francesa concebe que as heterogeneidades discursivas congregam dois planos básicos, distintos e articuláveis da atividade enunciativa: a heterogeneidade constitutiva e a heterogeneidade mostrada.

Quanto à primeira modalidade de heterogeneidade, pode-se entendê-la como localizada no âmbito da pluralidade discursiva, estabelecendo os limites da configuração de um discurso através de seu contato com outros discursos. Por seu turno, a heterogeneidade mostrada no discurso manifesta os efeitos da heterogeneidade constitutiva através da presença de um outro discurso em uma certa homogeneidade discursiva. Deste modo, a modalidade de heterogeneidade mostrada caracteriza-se pela existência, em um determinado discurso, de fragmentos enunciados que pertencem a um outro discurso; ou seja, pela presença de elementos explicitamente delimitáveis (como citações, alusões e ironias, assinaladas ou não por marcas, como aspas e itálico) que podem ser isolados e identificados em uma sequência discursiva. De acordo com a interpretação de Authier-Revuz:

Ao nível da cadeia do discurso, localizar um ponto de heterogeneidade é circunscrever este ponto, ou seja, opô-lo por diferença do resto da cadeia, à homogeneidade ou à unicidade da língua, do discurso, do sentido, etc.; corpo estranho delimitado, o fragmento marcado recebe nitidamente através das glosas de correção, reserva, hesitação... um caráter de particularidade acidental, de defeito local. Ao mesmo tempo, remete a um alhures, a um exterior explicitamente especificado ou dado a especificar, determina automaticamente pela diferença um interior, aquele do discurso; ou seja, a designação de um exterior específico é, através de cada marca de distância, uma operação de constituição de identidade para o discurso. Também a zona de “contato” entre exterior(es) e interior que mostra as marcas de distância num discurso é profundamente reveladora deste discurso, de um lado pelos pontos escolhidos para colocar explicitamente fronteiras, limites, demarcações – quer dizer, de que outro é preciso se defender, a que outros

⁷⁸ AUTHIER-REVUZ, J. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). **Cadernos de Estudos Lingüísticos**: o discurso e suas análises. Campinas: Unicamp, n. 19, julho/dezembro de 1990.

é preciso recorrer para se constituir – de outro lado, pelo tipo de relação que aí se joga com o outro, relação explicitada pelas glosas ou interpretável pelo contexto [...]⁷⁹

Nesta perspectiva, estas noções de heterogeneidades assinalam vestígios da organização e da constituição de um discurso de maneira relacional, inscrito na pluralidade dos outros discursos – na interdiscursividade. Quanto a este aspecto, pode-se perceber que as heterogeneidades marcadas introduzem elementos de outros discursos em uma dada continuidade discursiva, ao mesmo tempo em que os remetem ao exterior deste discurso. Além disto, a heterogeneidade mostrada proporciona a especificação da identidade de um discurso, bem como do sujeito enunciador, por meio de uma nítida demarcação em relação a outros discursos.

Deste modo, estas heterogeneidades revelam uma dupla busca: 1) a tentativa de um discurso se constituir através da assimilação ou do reconhecimento de discursos exteriores; e 2) a procura pela diferenciação (alteridade em relação ao discurso do outro) como um recurso fundamental para a afirmação de um discurso. Contudo, cabe ressaltar que o princípio da heterogeneidade está presente em qualquer discurso, independentemente de se encontrar explicitamente mostrado ou marcado neste.

As noções acima trabalhadas possibilitam uma análise de questões relacionadas à **intertextualidade** na organização do discurso político. A intertextualidade consiste essencialmente na prática de um discurso buscar suporte e legitimação através da menção ou citação de enunciados de outros discursos. De acordo com a análise de Maingueneau, a intertextualidade pode ser concebida em duas dimensões: 1) interna, onde os recursos citados remetem ao mesmo campo do discurso; e 2) externa, na qual são citados fragmentos originários de diferentes formações discursivas.⁸⁰ Esta noção mostra-se pertinente à análise do discurso político na medida em que permite examinar que recursos são considerados legítimos de serem mencionados textualmente.

⁷⁹ Ibid., p. 31.

⁸⁰ MAINGUENEAU, D. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas: Pontes, 1989. p. 87.

Relacionada a esta noção de intertextualidade, cabe destacar aquilo que Maingueneau denomina como citação de autoridade.⁸¹ Este recurso consiste na busca por credibilidade e efeito de verdade através da referência a algum discurso cujo argumento seja reconhecido e aceito pela coletividade. Neste processo em que evoca argumentos com estatuto de verdade, o sujeito enunciador procura realizar o apagamento de sua posição para assumir uma condição válida e unívoca.

Nesta linha, outra categoria relevante à análise do discurso corresponde à **memória discursiva**. Esta que não deve ser compreendida dentro de uma perspectiva psicológica ou individual, posto que remete a práticas sociais de repetição e retomada de discursos. Foucault trabalha com a noção de domínio de memória: “trata-se dos enunciados que não são mais nem admitidos nem discutidos [...], mas em relação aos quais se estabelecem laços de filiação, gênese, transformação, continuidade e descontinuidade histórica”.⁸² Na análise do discurso político, esta concepção do campo de memória pode referir-se à utilização de trajetórias, eventos e personagens históricos para a construção e a fundamentação do discurso.

Além destes aspectos, deve-se destacar que a noção de memória discursiva aponta para um processo dinâmico na retomada de determinados enunciados, visto que são atualizados ao serem apropriados por um discurso.⁸³ Deste modo, esta memória não representa um simples resgate de enunciados sedimentados no passado, pois implica ainda na resignificação e na reconstrução do próprio passado. Nesta perspectiva, pode-se estabelecer que esta categoria da memória opera por meio da articulação dos níveis pré-discursivo e discursivo, contemplando simultaneamente os atos de retomada e de reorganização de uma rede de sentidos. Assim, percebe-se que esta dinâmica noção de memória discursiva remete ao caráter heterogêneo da constituição dos discursos, através da interdiscursividade – aspecto essencial para este estudo político.

⁸¹ Ibid., p. 100-101.

⁸² FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 65.

⁸³ Cf. INDURSKY, F. **A fala dos quartéis e as outras vozes**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997. p. 44-45.

1.2 DISCURSO DE POLÍTICA EXTERNA

Um estudo que tenha como objeto o discurso da integração regional da América do Sul pressupõe (supostamente) o estabelecimento de uma distinção analítica entre o discurso político doméstico convencional e o discurso de política externa. Conforme indicado na seção anterior, pesquisas e teorizações em torno do discurso demonstram uma trajetória consolidada no campo da Linguística, mas também avanço significativos, mais recentemente, nas Ciências Humanas, em especial nas Ciências Sociais. Nesta área, observa-se a emergência de uma preocupação em apreender o discurso enquanto uma manifestação fundamental para a construção social dos sentidos atribuídos à realidade, entendido, então, como uma prática social. Nesta direção, a análise de discursos políticos seria de suma importância para compreensão da constituição e transformação de sentidos e identidades políticas disseminados socialmente.

Especificamente no campo da Ciência Política, assim como em alguns estudos de Relações Internacionais, a abordagem de discursos de política externa teria como objetivo desvelar, entre outros aspectos, as pulsões de um Estado em afirmar sua identidade, tanto para o âmbito nacional quanto para o internacional. De modo geral, esta linha analítica, a qual congrega posturas que vão desde o internacionalismo até uma visão estadocêntrica,⁸⁴ proporcionaria um padrão de explicação que simplesmente não ultrapassa uma das principais limitações imputadas a estudos de discursos diplomáticos: a concepção de que estes discursos supostamente constituiriam um mero “jogo de retórica”, um recurso secundário perante a observação daquilo que seria a verdadeira e efetiva prática política (equivalente aqui a “ações”). Para esta leitura pretensamente pragmática, os discursos seriam um conjunto de alocações vagas, cuja compreensão dos sentidos seria algo quase inalcançável. Por tal prisma, esta opacidade atribuída aos discursos seria, inclusive, um dos supostos objetivos perseguidos por seus enunciadores.

Alternativamente, recentes contribuições acadêmicas vêm demonstrando as diversificadas possibilidades da utilização de discursos para a análise de política

⁸⁴ A presente distinção de posturas analíticas segue de perto a categorização desenvolvida por: PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 36, junho de 2010. p. 149-151.

externa. Em trabalhos de cunho pós-estruturalista, como do politólogo Ole Wæver, pode-se encontrar uma postura interpretativa que visa contrapor-se às críticas sobre a relevância dos discursos em estudos das relações exteriores, reiterando que a construção de realidades, objetos, sentidos e identidades só pode existir se articulada discursivamente. Neste sentido, o autor dinamarquês asseveraria:

O que muitas vezes é apresentada como uma fraqueza da Análise do Discurso – “Como você constata se eles realmente significam isto?”, “E se for apenas retórica?” – pode ser transformada em uma força metodológica, desde que se seja cuidadoso em aderir ao discurso enquanto discurso. Tais questões ou críticas derivam de uma confusão de análise do discurso com abordagens psicológicas ou cognitivas, ou simplesmente assumem por senso comum que razões “reais” devem ser aquelas pelas quais todos estão interessados, com os textos sendo apenas um meio para se entender estas. Não é assim: estruturas no âmbito do discurso condicionam políticas possíveis.⁸⁵

Destarte, os discursos de política externa configuram-se como um fator fundamental para a compreensão das perspectivas e das identidades sustentadas internacionalmente por um Estado. A partir de sua posição de entremeio, este tipo de discurso projeta representações do que é constituído enquanto uma exterioridade e (re)produz significados em torno da identidade do Estado. Assim, seria possível observar a vigência de um *continuum* entre estas duas modalidades: “Em outras palavras: não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o *interior* e o *exterior*, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo.”⁸⁶ Deste modo, parte-se do pressuposto de que um discurso de política externa não apresenta necessariamente uma distinção essencial entre os âmbitos interno e externo.

Nesta perspectiva, o presente trabalho se desenvolve em acordo com a parcela da literatura acadêmica que enfatiza a relevância destas duas esferas discursivas na construção da política exterior. Por este ângulo, interior e exterior não devem ser entendidos como mero efeito, mas como aspecto, ao mesmo tempo, reflexivo e constitutivo da imagem que os atores internacionais formam de si e de

⁸⁵ WAEVER, O. European integration and security: analyzing French and German discourse on State, Nation, and Europe. In: HOWARTH, D.; TORFING, J. (Eds.). **Discourse theory in European politics: identity, policy and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 35.

⁸⁶ MILZA, P. Política interna e política externa. In: RÉMOND, R. (Org.). **Por uma história política**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 370.

seu entorno. Em acréscimo a esta linha de interpretação, o estudo de caso empreendido por Lene Hansen ressalta a importância de se analisar o processo de mobilização de identidades, compreendendo a política externa necessariamente enquanto uma prática discursiva.

As políticas externas são legitimadas como necessárias, aos interesses nacionais ou à defesa de Direitos Humanos, a partir de referências a identidades; porém, as identidades são, simultaneamente, constituídas e reproduzidas por formulações de política externa. Políticas requerem identidades, entretanto as identidades não existem enquanto narrativas objetivas de indivíduos e lugares como eles “realmente são”, mas como sujeitos e objetos continuamente reapresentados, negociados e reformulados. Teorizar política externa como discurso é argumentar que identidade e política são constituídas através de um processo de ajuste de narrativa, onde elas permanecem – na terminologia das Ciências Sociais – em uma relação constitutiva, ao invés de causal.⁸⁷

Assim, identidade e política externa mantêm uma fundamental relação de coconstituição, onde as representações identitárias de um país ou de uma região não existem de modo objetivo ou extra-discursivo, mas apenas dentro de uma dinâmica de constante rearticulação. A principal implicação desta concepção corresponde à construção de uma identidade contrastiva, sempre formulada em referência a algo que ela não é.⁸⁸ Neste sentido, observa-se que o discurso da política externa pode ser entendido enquanto um fator complexo quanto a seus efeitos, tendo em vista sua tensão inerente. No caso específico do discurso brasileiro sobre a integração sul-americana, pode-se perceber o fomento a uma identidade supranacional, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, os aspectos nacionalistas podem ser suscitados e intervir como fator de mobilização interna, dificultando a consolidação de uma identidade regional integracionista. Ou seja, o discurso objeto desta análise caracteriza-se por esta posição de entremeio: apontando para a construção de uma nova identidade (sul-americana), ao passo que potencialmente reforça ainda um viés nacionalista (no Brasil, assim como nos demais países).

Diante do exposto, percebe-se que uma proposta de pesquisa envolvendo este tipo de discurso necessita proceder a uma análise onde as esferas “interna” e “externa” estejam imbricadas, denotando sua dinâmica relação na implementação de

⁸⁷ HANSEN, L. **Security as practice**: discourse analysis and the Bosnian War. London: Routledge, 2006. p. xiv.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 06.

uma determinada política exterior. Ademais, não necessitaria restringir-se a um exame dos discursos definidos *a priori* como diplomáticos, tendo em vista que as relações exteriores de um determinado Estado podem ser muito mais complexas e diversificadas quanto aos fatores envolvidos. Nesta linha, Christopher Hill afirma:

A elaboração da política externa é um processo complexo de interação entre muitos atores, encaixados diferentemente em uma ampla escala de distintas estruturas. Sua interação é um processo dinâmico, conduzindo à evolução constante de atores e estruturas.⁸⁹

Com este tipo de abordagem, o autor considera que se poderia superar uma (suposta) limitação interpretativa, a saber: uma proposta de pesquisa restrita a um estudo de caso, com a possível reiteração de uma perspectiva estadocêntrica. De todo modo, isto não deve ser visto, a princípio, como algo necessariamente problemático em si, pois teorizações e generalizações são realizadas ou verificadas justamente a partir de análises pontuais. Por conseguinte, um estudo amparado na abordagem da Análise de Política Externa pode enfatizar os posicionamentos oficiais do Estado, mas de forma alguma o considera como ente único e unitário, posto que diferentes organizações e atores (como movimentos sociais, ONGs, partidos políticos, mídia, empresariado, entre outros) podem estar incluídos no processo de elaboração e condução da política exterior do país. Com uma linha de interpretação similar, em artigo seminal, originalmente publicado na década de 1980, Robert Putnam asseverava:

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a *luta política*: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais.⁹⁰

Considerando o pertinente enfoque do autor acerca da dinâmica das relações exteriores em países de democracia liberal consolidada, mostra-se fundamental a tarefa de delimitação do escopo analítico do presente trabalho,

⁸⁹ HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 28.

⁹⁰ PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 36, junho de 2010. p. 150.

considerando, então, o quanto a referida “luta política” permearia a constituição do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul.

1.3 CONSTRUÇÃO DE UM *CORPUS*: DISCURSO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A partir dos pressupostos e das noções elementares sobre discurso examinadas acima, pode-se estabelecer um *corpus* discursivo que permita a realização desta análise de política externa. Esta ideia de *corpus* não deve ser entendida enquanto a construção de um espaço fechado de sequências discursivas, estruturadas por condições de produção homogêneas e estáveis, mas como uma delimitação analítica que envolve discursos cujas fronteiras são entrecruzadas e instáveis. O desenvolvimento desta noção de corpo discursivo pode ser encontrado nas reflexões de Pêcheux, especialmente em seus últimos trabalhos, onde verifica-se a preocupação com as consequências teóricas da introdução de temas como o interdiscurso, a desestabilização sociohistórica das formações discursivas e a presença do “outro” no discurso.⁹¹ Estas questões assinalam a centralidade de uma concepção relacional e heterogênea do discurso, o que afeta diretamente a construção do *corpus*. Nesta perspectiva, percebe-se que:

A construção do corpo discursivo, portanto, obedece a duas dinâmicas distintas: por um lado deve ter uma unidade que possibilite estudá-lo enquanto um fenômeno específico, por outro deve conter nesta unidade a pluralidade de discursos que o formam e que lhe dão condições de existência.⁹²

A análise do discurso de integração da América do Sul por parte da política externa brasileira contemporânea necessita de uma delimitação de seu corpo discursivo, no intento de estabelecer uma unidade heurística a partir da diversidade discursiva. Desta maneira, a essência do *corpus* desta pesquisa é composta por uma gama de discursos de agentes considerados relevantes na

⁹¹ PÊCHEUX, M. A análise de discurso: três épocas (1983). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 315-317.

⁹² PINTO, C. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney**: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder). São Paulo: Hucitec, 1989. p. 60.

administração do Estado brasileiro⁹³, ao longo do período de 1992 a 2010, envolvendo o tema de uma integração a partir da América do Sul: discursos oficiais dos presidentes brasileiros; pronunciamentos dos ministros e secretários de Relações Exteriores do Brasil; documentos, declarações e acordos subscritos pelo governo nacional. Ainda que aglutinados para compor um *corpus*, estes distintos discursos políticos precisam ser devidamente delimitados e problematizados para o estudo de questões elementares, como a capacidade de interpelação, a construção de identidades e a autoridade discursiva. Destarte, a análise deve partir deste efeito de homogeneidade do referido discurso integracionista para, então, poder resgatar e explicitar a característica fundamental da heterogeneidade em sua tessitura.

Há que se ressaltar que esta opção por enfatizar o exame dos discursos dos presidentes brasileiros e dos agentes do Itamaraty ampara-se em dois fatores: 1) a amplitude do recorte temporal estabelecido para esta pesquisa que, juntamente com a escolha teórico-metodológica assumida, induziu a uma necessidade de melhor delimitação do escopo da análise; e 2) o pressuposto de que estes atores governamentais têm se constituído, historicamente, enquanto os principais sujeitos na elaboração e condução da política externa brasileira. De todo modo, a validade desta pressuposição será devidamente analisada e problematizada ao longo dos dois capítulos subsequentes deste trabalho, onde as justificativas para tal delimitação encontrarão maiores subsídios.

A partir dos pressupostos assumidos e da definição deste *corpus*, deve-se abordar as possíveis formas de se operacionalizar as relevantes reflexões teóricas desenvolvidas por Laclau & Mouffe. Posto que estes autores trabalharam com um grau muito elevado de abstração e não se aprofundaram sobre questões metodológicas, torna-se um tanto complicada a tarefa de conduzir uma análise empírica embasada nesta teoria. Todavia, como indica a obra conjunta de Marianne Jørgensen e Louise Phillips, pode-se cogitar o uso de alguns conceitos essenciais à Teoria do Discurso enquanto expedientes profícuos para uma pesquisa, como seria o caso dos significantes:

⁹³ Em certa medida, este padrão de delimitação corresponde a um viés analítico disseminado, conforme constata Ole Wæver: “A ênfase em configurações nacionais é motivada não apenas pelo argumento familiar às Relações Internacionais de que as decisões mais importantes ainda são elaboradas em nome dos estados-nação, mas igualmente pela importância da linguagem e das tradições do pensamento político para a análise do discurso”. WAEVER, O. *European integration and security: analyzing French and German discourse on State, Nation, and Europe*. In: HOWARTH, D.; TORFING, J. (Eds.). **Discourse theory in European politics: identity, policy and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 39.

Quando significantes chave são identificados no material empírico específico, a pesquisa pode começar por *como* os discursos, a identidade e o espaço social, respectivamente, são organizados discursivamente. Isto é feito por meio da investigação de como os significantes chave são combinados com outros termos.⁹⁴

Nesta perspectiva, no que tange à dinâmica do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul, mostra-se pertinente o encaminhamento de uma análise através do significante “integração”. Esta noção representa um termo fundamental à articulação interna do referido discurso, mas também se configura como um ponto litígio perante discursos concorrentes. Nos marcos da Teoria do Discurso, integração constituiria um significante flutuante, um significante cujo sentido estaria em “suspensão”, envolto por uma disputa pela sua significação, em meio a fronteiras discursivas móveis.⁹⁵ Deste modo, a análise dos distintos conteúdos atribuídos ao significante integração demonstra ser uma interessante ferramenta metodológica para abordar a presente problemática.

Paralelamente a este expediente, o exame das justificativas e dos objetivos enunciados para a integração da América do Sul pode contribuir para uma melhor compreensão da constituição deste discurso da política externa brasileira. Pode-se supor que as justificativas e os objetivos articulados intentariam dar conta, respectivamente, de possíveis questionamentos do tipo “Por quê?” e “Para quê?”. Estas interrogações, subjacentes ao discurso, problematizariam a opção de regionalização ou mesmo a própria ideia de integração. Desta forma, as justificativas e os objetivos aventados mostram-se essenciais para apreender o esforço do discurso da política externa brasileira em racionalizar a escolha deste espaço, com vistas a tornar a opção pela integração da América do Sul algo supostamente óbvio, um desígnio que seria verdadeiramente objetivo.⁹⁶ Ademais, o trato destes dois aspectos permite ainda uma acurada comparação do desenvolvimento do referido

⁹⁴ JØRGENSEN, M.; PHILLIPS, L. **Discourse analysis as theory and method**. London: Sage, 2002. p. 50.

⁹⁵ Cf. LACLAU, E. **La razón populista**. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. Especialmente o Capítulo 5.

⁹⁶ A partir de um debate acerca da Teoria do Discurso, Jørgensen & Phillips assinalam: “Todo significado é fluído e todos os discursos são contingentes; é a objetividade que mascara a contingência e, ao fazer isto, oculta as possibilidades alternativas que, de outro modo, poderiam ter se apresentado. Objetividade pode, portanto, ser considerada ideológica.” JØRGENSEN, M.; PHILLIPS, L. **Discourse analysis as theory and method**. London: Sage, 2002. p. 37.

discurso integracionista entre os diferentes governos do período, considerando as suas continuidades e rupturas.

Além disto, os conceitos relacionados à noção identidade – como posição sujeito e identificação – mostram-se como ferramentas particularmente úteis a esta análise empírica, tendo em vista que o discurso da integração sul-americana intenta constituir um “novo” sujeito plenamente identificado. A abordagem destes aspectos ainda envolveria uma operacionalização das estratégias discursivas previstas pela Teoria do Discurso, como as lógicas da diferença, da equivalência e do antagonismo⁹⁷, onde o processo de constituição de um “nós” e do “outro” poderia, então, ser delimitado e problematizado.

Por fim, com base nas modalidades discursivas aventadas, pretende-se examinar a construção do discurso da política externa do Brasil para a integração da América do Sul, ressaltando a dinâmica de distintas posições políticas assumidas durante o período em foco. Além disto, deve-se observar – através das noções teóricas trabalhadas – os diversos recursos utilizados na configuração deste discurso brasileiro para a aproximação regional. Nesta perspectiva, a abordagem analítica deste *corpus* segue a sistematização de algumas sequências discursivas, consideradas enquanto amostras empíricas significativas deste discurso político integracionista. Todavia, convém enfatizar que este procedimento metodológico não almeja uma exaustão do objeto em estudo, mas possibilitar uma análise desta política externa brasileira a partir de uma amostragem representativa do discurso abordado.

⁹⁷ Cf. LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 127-134

2 HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

Este capítulo apresenta um breve levantamento bibliográfico sobre o histórico das orientações da política externa brasileira para o continente americano, particularmente no que concerne ao acercamento com a América do Sul. A partir destes subsídios de amplo alcance, pode-se desenvolver uma análise mais detalhada em torno do recorte temporal proposto neste trabalho, enfatizando os principais eventos que marcaram a proposta de regionalização ao longo dos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Através de tais aspectos, intenta-se perceber padrões e rupturas na atuação da política externa brasileira com vistas à integração da América do Sul.

2.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL⁹⁸

A partir do advento da República no Brasil, pode-se perceber um incremento das interações do país com seus vizinhos do continente, nos marcos do chamado pan-americanismo, sendo concebido como espaço de relacionamento prioritário o hemisfério. Com o ocaso da Monarquia, deixou de imperar um modelo brasileiro de inserção internacional baseado em alianças e acordos preferenciais com os países da Europa, particularmente com a Inglaterra. Em substituição a este modelo, passou a predominar uma maior aproximação bilateral com os EUA. Esta mudança no âmbito das relações exteriores do Brasil encontrava fundamentos na percepção de uma acentuada ascensão econômica e militar estadunidense, o que, em certa medida, auxiliou no processo de consolidação do novo regime político nacional.⁹⁹

Para além da alteração no cenário político interno, a mudança do paradigma brasileiro de integração guarda estreita conexão com o perfil internacional

⁹⁸ Esta seção é uma versão ampliada e atualizada da argumentação desenvolvida em: MIRANDA, S. América, América Latina ou América do Sul?: um breve histórico da prioridade de integração da política externa brasileira. In: GUAZZELLI, C.; FLORES, M.; AVILA, A. (Org.). **Fronteiras americanas**: teoria e práticas de pesquisa. Porto Alegre: Suliani, 2009.

⁹⁹ Para maiores detalhes acerca deste período histórico, ver especialmente: BUENO, C. Pan-americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 13, n. 1, junho/julho/agosto de 2004.

da emergente potência norte-americana. Ao final do século XIX, a compreensão de um acercamento pan-americano tinha como fundamento a pretensão estadunidense de expandir seu espaço de influência geopolítica e econômica – a exemplo do que realizavam as grandes nações colonialistas europeias em outras regiões, como na África e na Ásia. Este objetivo da política exterior dos EUA se cristalizaria através da aplicação dos princípios da chamada Doutrina Monroe, a qual vinculava todos os países do hemisfério ao corolário norte-americano de proteção regional contra intervenções externas.¹⁰⁰ Nesta perspectiva, a emergência da noção de pan-americanismo denota um complexo processo de reordenamento mundial, através do qual os EUA disseminavam sua política expansionista para o continente, no intuito de estabelecer uma área de influência a salvo das pressões das potências europeias.

Não obstante, este novo modelo de inserção internacional não se restringia a uma vinculação aos EUA, pois ainda permitiu um maior desenvolvimento das relações do Brasil com os demais países do continente americano, em especial com seus vizinhos fronteiriços. Neste sentido, o início do século XX compreendeu um período de efetiva definição do território brasileiro, onde a atuação diplomática de Rio Branco garantiu o estabelecimento dos limites geográficos do país através de acordos pacíficos. De qualquer modo, este incremento dos contatos da política externa brasileira com os países das Américas não necessariamente gerou resultados harmoniosos, especialmente no âmbito do Cone Sul.

Exemplo claro de um tipo de relacionamento tenso e, por vezes, conflituoso consistiu no histórico diplomático brasileiro com a Argentina. As suspeitas deste país, que antes residiam no fato de o Brasil ser uma monarquia entre repúblicas, passaram a centrar-se em uma suposta aliança de fundo imperialista entre brasileiros e norte-americanos, a qual poderia colocar em risco a integridade e a soberania argentina.¹⁰¹ Desta forma, parte significativa das relações exteriores entre estes dois países foi marcada por profunda desconfiança e rivalidade neste período, restringindo o alcance efetivo desta concepção de pan-americanismo. Sinais de uma alteração relevante desta situação no Cone Sul somente se verificam

¹⁰⁰ Para uma análise das matrizes da política exterior dos EUA neste contexto, ver: PECEQUILO, C. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 2. ed. ampl. e atual. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2005. Especialmente o Capítulo 2.

¹⁰¹ Cf. CERVO, A. & BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2002. p. 194.

a partir da década de 1930, quando ocorre uma aproximação político-diplomática em função das negociações para o Tratado do ABC (envolvendo Argentina, Brasil e Chile).

Até meados do século XX, o discurso para a conformação de um espaço de integração pan-americana foi eventualmente utilizado pelos EUA, servindo como artifício de estabilização e de cooptação dos demais países do continente. Todavia, esta ideia de uma solidariedade hemisférica não conseguiu se desenvolver em termos econômicos e políticos ao longo do período. Deste modo, a construção discursiva da noção de América Latina tem como substrato um declínio das relações diferenciadas entre Brasil e EUA, quando a opção pelos vizinhos mais próximos se impõe como uma contingência.

Esta inflexão pode ser atribuída a um descontentamento apresentado por Brasil e outros países da região acerca da postura estadunidense após a II Guerra Mundial. Como uma espécie de recompensa pelo alinhamento à hegemonia dos EUA, os governantes latino-americanos entendiam que deveriam receber benefícios e inversões de investimentos semelhantes aos verificados no processo de reconstrução da Europa por meio do Plano Marshall. Após alguma postergação, o governo estadunidense sinalizou que não iria aplicar uma política similar no hemisfério, o que engendrou a constituição de um discurso de cunho latino-americanista. A partir deste período, os países desta região passaram a articular e a disseminar a noção de América Latina no plano de suas políticas exteriores, incluindo o caso do Brasil.¹⁰² A América Latina era entendida, então, como o foco de uma integração mais equânime, um espaço para a cooperação regional perante as dificuldades comuns encontradas neste novo contexto internacional bipolar.

A política externa brasileira, após o breve período de alinhamento automático com a presidência de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), passou a desenvolver um progressivo discurso autonomista e reivindicatório em relação aos EUA, especialmente no decorrer do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954).¹⁰³ Ainda como derradeira tentativa de negociação regional nos padrões de

¹⁰² Uma interessante discussão acerca do conceito de América Latina e de sua trajetória pode ser encontrada em: BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n. 44, julho/dezembro de 2009.

¹⁰³ Cf. CERVO, A. **Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 46-47.

inserção internacional anterior, durante a gestão Juscelino Kubitschek (1956-1960) foi apresentada a iniciativa brasileira da Operação Pan-Americana. Este projeto estratégico previa uma cooperação hemisférica em termos econômicos, o que dependeria, em especial, da ativa participação do governo estadunidense. As dificuldades que envolveram sua negociação e o posterior insucesso deste projeto brasileiro corroboraram o declínio da concepção pan-americanista. Neste sentido, ainda que possa ser identificada como consequência desta iniciativa anterior, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 assinala esta alteração na concepção de área de inserção internacional.

Esta nova identificação regional do país desenvolveu-se ainda mais a partir da assunção da chamada “Política Externa Independente”, promovida pelos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Neste período, a noção de América Latina passou a ser utilizada como elemento relevante para o reforço da posição internacional do Brasil e para a barganha *vis-à-vis* os EUA, ainda que as relações entre os dois países tenham se deteriorado muito ao longo da gestão de João Goulart.¹⁰⁴ Ademais, este discurso latino-americanista acabou por agregar-se a outros que o reforçariam posteriormente, em particular aqueles que enfatizavam a condição brasileira como a de um país não-alinhado e terceiro-mundista.

Com o golpe civil-militar de 1964, a Política Externa Independente do Brasil foi abandonada em detrimento de um retorno à postura de alinhamento prioritário à hegemonia estadunidense. Esta alteração no modelo brasileiro de inserção internacional se desenvolveu com maior vigor no período inicial do regime autoritário implantado. A gestão de Humberto Castello Branco (1964-1967) promoveu uma harmonização da agenda de política exterior com os EUA, especialmente no que tange a temas sensíveis decorrentes da conjuntura anterior, como as negociações referentes à indenização pelas encampações de empresas privadas de capital norte-americano. Por seu turno, as relações do Brasil com os países latino-americanos ficaram relegadas a um segundo plano. Deste modo, este contexto aponta para uma retomada da concepção brasileira de uma integração

¹⁰⁴ Cf. CERVO, A. & BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2002. p. 362-363.

hemisférica, calcada no princípio de fronteiras ideológicas e na expectativa por relações preferenciais com os EUA (principalmente no campo econômico).¹⁰⁵

A partir do governo de Arthur da Costa e Silva (1967-1969), a postura brasileira de alinhamento prioritário à potência norte-americana foi novamente substituída. A nova orientação da política externa do Brasil passou a advogar um maior pragmatismo nas relações exteriores, consoante a busca por desenvolvimento e segurança no âmbito nacional. Nesta perspectiva, a inserção internacional brasileira voltou-se para uma crescente diversificação de regiões e países para cooperação, estabelecendo um perfil diplomático relativamente autônomo.

A noção de América Latina voltaria a compor o horizonte de cooperação internacional do Brasil, embora não tenha logrado maiores avanços nos foros multilaterais. A concretização de políticas brasileiras para integração regional passou a ser pautada por uma atuação seletiva, através da articulação de acordos bilaterais e projetos mais realistas. Como decorrência desta nova orientação externa, no ano de 1969 o Brasil, juntamente com os fronteirizos Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, firmaram o Tratado da Bacia do Prata, com o objetivo de incrementar as relações dos países e explorar o potencial de uma integração física. Todavia, um maior desenvolvimento desta aproximação foi minado por divergências com a Argentina.

A política externa do Brasil com relação à América Latina (e em especial à América do Sul) apresentou relevantes sinais de alteração em sua orientação durante a parte final do regime civil-militar. Com a emergência do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), as relações com a Argentina melhoraram visivelmente como decorrência do golpe militar naquele país em 1976, o que acabou forjando uma espécie de identidade ideológica entre os dois regimes autoritários.¹⁰⁶ Apesar disto, uma crescente tendência à preponderância brasileira acabou por obstaculizar alguns pontos do diálogo, prevalecendo uma política externa de cunho defensivo do ponto de vista estratégico e geopolítico, com tensões diplomáticas significativas – como a questão envolvendo a construção da hidrelétrica binacional de Itaipu,

¹⁰⁵ Cf. VIZENTINI, P. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 37-40.

¹⁰⁶ Ibid. Em particular o Capítulo 4.

através da qual o Brasil se acercaria do Paraguai, isolando a Argentina.¹⁰⁷ Além destas relações no Cone Sul, neste período percebe-se algumas iniciativas pragmáticas de acercamento aos países vizinhos ao norte, como o Tratado de Cooperação Amazônica em 1978, uma estratégia para consolidar a soberania dos países signatários sobre este espaço. Não obstante as relações exteriores permanecessem calcadas no bilateralismo, tal disseminação da influência do Brasil junto às áreas platina e amazônica serviria de base para as tentativas de aproximações seguintes.

Este esforço brasileiro de integração da região foi redimensionado no mandato de João Baptista Figueiredo (1979-1985), em um contexto político-econômico, tanto interno como externo, que conduzia a uma intensificação das medidas de acercamento e cooperação. Assim, durante o início da década de 1980, além do nítido incremento das relações com a Argentina (principalmente após o conflito nas Malvinas), o Brasil se inseriu em uma série de esferas de cooperação regional, a exemplo da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em substituição à ALALC, e dos acordos no campo energético. Neste sentido, observa-se neste período a existência de uma concepção mais ampla de relacionamento, organizada em torno da noção de região latino-americana, ainda que fosse privilegiada a integração do Cone Sul. Porém, o endividamento externo e as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países da América Latina dificultavam a concretização dos objetivos de cooperação.

Com o retorno do regime democrático no Brasil e na Argentina, a proximidade tornou-se mais efetiva e a integração encontrou ambiente propício. Durante a presidência de José Sarney (1985-1990) desenvolveu-se uma sistemática política de colaboração diplomática e de aproximação com a Argentina. Esta crescente convergência entre os dois países materializou-se através de acordos e tratados em diversas áreas, tendo como expoentes a Ata para Integração e Cooperação Econômica (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina (1988).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Um levantamento deste tenso equilíbrio político-diplomático pode ser encontrado em: MELLO, L. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996.

¹⁰⁸ Para uma análise deste histórico de cooperação no período de redemocratização, ver: BALARDIN, R. **As relações Brasil-Argentina (1974-1991): aproximação, cooperação e integração na transição do regime militar para a democracia e o neoliberalismo**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS, Porto Alegre, 2005. Especialmente o Capítulo 3.

Estes acordos bilaterais lançaram as bases para o estabelecimento de um mercado comum no Cone Sul, mas ainda foi mantido o horizonte uma integração latino-americana. Aliás, a partir do novo texto constitucional brasileiro de 1988, esta concepção de integração regional viria a ser cristalizada entre os grandes princípios norteadores das relações exteriores do país, prevendo 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.”¹⁰⁹ Nestes termos, pode-se apontar uma preocupação no sentido de reconhecer os esforços integracionistas brasileiros voltados para países latino-americanos, com vistas a tornar esta tendência um elemento normativo, um legítimo princípio constitucional. Ainda no que tange à perspectiva regional, o governo de José Sarney logrou a aprovação, pelas Nações Unidas, da resolução que criaria a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul, o que viria a afastar o perigo de uma corrida nuclear na região – sendo particularmente relevante para a estabilidade das relações do Brasil com a Argentina.

De modo geral, as condições para o avanço brasileiro no campo político e estratégico foram oferecidas pelo contexto de reorganização do espaço mundial ao final da Guerra Fria, o que favoreceu esta tendência de aproximação regional que progressivamente se desenvolvia. Aliado a este fator, o contexto internacional de marginalização da região latino-americana impelia a iniciativas e projetos de cooperação que gerassem respostas comuns, principalmente no campo econômico.¹¹⁰ Por outro lado, os norte-americanos na condição de “vencedores” da Guerra Fria aumentavam seu poder de atração sobre alguns destes países. Neste sentido, o governo de George Bush lançou, em junho de 1990, uma estratégia denominada “Iniciativa para as Américas”, que constituiu o ponto de partida para uma proposta de integração econômica hemisférica, retomando uma concepção pan-americanista.

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: (1988). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2001. Artigo 4º, Parágrafo único. Todavia, esta expressa vontade integracionista pode ser problematizada quando confrontada com os argumentos de Marcelo Costa Ferreira acerca do processo Constituinte, onde é ressaltado o caráter controverso que envolveu a adoção deste Quarto Artigo, originalmente incluído como uma proposta individual de emenda ao texto do projeto da Constituição. Cf. FERREIRA, M. Os processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 53, n. 2, dezembro de 2010. p. 34-35.

¹¹⁰ Cf. SENNES, R. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980**: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

A assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, denota uma significativa aceleração do processo de aproximação regional. A linha de integração acabou sendo rapidamente ampliada, ainda que seu conteúdo sofresse um sensível esvaziamento ao priorizar os aspectos comerciais. Esta mudança na concepção da integração refletia, em grande medida, a influência de um contexto de governos com características neoliberais que ascendiam ao poder na região – como era o caso do presidente brasileiro Fernando Collor de Mello (1990-1992). Contudo, a consolidação das relações com estes países do Cone Sul proporcionou o núcleo duro para a emergência de um novo viés na política externa do Brasil. A partir desta base, a diplomacia brasileira pôde desenvolver um projeto estratégico voltado para o acercamento dos demais países sul-americanos, com vistas a uma integração que se apresentasse como alternativa de defesa conjunta frente à globalização neoliberal e às grandes questões internacionais.

2.2 ITAMAR, CARDOSO E LULA: CONTINUIDADES E RUPTURAS

Resumidamente, pode-se perceber como a noção estratégica predominante da política externa brasileira contemporânea priorizava uma crescente aproximação com a Argentina. Os avanços diplomáticos e a consolidação destas relações bilaterais constituiriam o núcleo para a construção de um novo nível de integração, abrangendo, essencialmente, a região do Cone Sul, mas com possibilidades de crescimento a partir da associação de outros países latino-americanos. Porém, percebe-se uma alteração mais nítida nesta visão estratégica de integração, que poderia ser chamada de *platina*, a partir da presidência de Itamar Franco (1992-1994) e suas proposições para a conformação de uma região prioritária ainda mais abrangente, definida como *sul-americana*.

Durante o breve governo de Itamar Franco, além de ocorrer um arrefecimento na aplicação do projeto neoliberal promovido pela gestão de Fernando Collor de Mello, a política externa brasileira apontou para um incremento do

multilateralismo e, especialmente, do processo de integração regional.¹¹¹ No âmbito do Mercosul, foram adotadas importantes medidas no sentido de consolidar e desenvolver sua organização, com destaque para a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994.¹¹² Não obstante, o discurso da política exterior do Brasil passou a defender uma nova primazia em termos de área de integração, calcada na noção de América do Sul.

Neste período, a concepção de uma aproximação sul-americana ganhou forma com duas propostas brasileiras: a Iniciativa Amazônica, em dezembro de 1992, com o fito de estabelecer o livre-comércio entre os países desta sub-região; e a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em outubro de 1993, absorvendo e ampliando esta proposição anterior. Ainda que esta proposta de uma integração sul-americana não tenha logrado avanços em seus anos iniciais, a ideia da constituição de uma ALCSA mostrou-se fundamental em função de seu significado político.

Para uma melhor compreensão do sentido desta proposta brasileira para uma integração da América do Sul, convém considerar a implementação do projeto estadunidense do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) em janeiro de 1994. Além disto, a realização da Cúpula das Américas, em dezembro deste mesmo ano, com o debate em torno da formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), constituiu evento essencial na configuração da dinâmica da política externa brasileira e da integração regional. Estes dois projetos estadunidenses estabeleceram as bases para uma espécie de divisão geográfica e estratégica do continente. Especialmente a partir da entrada em vigor do NAFTA, os EUA consolidaram sua atração econômico-comercial sobre o México e ainda instituíram a América Central como seu espaço geopolítico. Este contexto de redefinição estratégica do cenário hemisférico auxilia a compreender as razões da progressiva substituição da noção de América Latina por América do Sul no âmbito da política externa brasileira.

¹¹¹ Cf. CANANI, N. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)**: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

¹¹² Este protocolo, assinado na cidade mineira, representa um avanço na organização institucional do Mercosul, o qual passa a adotar um mecanismo decisório baseado no consenso, legitimando o bloco – apesar do déficit de um corpo institucional. Para maiores detalhes, ver: BAPTISTA, L. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA, v. 10, n. 27, maio/agosto de 1996.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as matrizes fundamentais da política exterior do Brasil foram o multilateralismo e o fortalecimento das relações com a região sul-americana, principalmente durante o segundo mandato, ainda que o projeto específico da ALCSA tenha sido esquecido a princípio.¹¹³ As iniciativas de aprofundamento do Mercosul e de aproximação com os demais países da região se destacaram neste período, paralelamente ao aumento das pressões no cenário internacional e ao conflito interno acerca das diferentes concepções de integração.¹¹⁴ Desta forma, o bloco econômico do Cone Sul passou a constituir-se em uma alternativa viável com possibilidades de aprofundamento das relações, atraindo os demais vizinhos sul-americanos. Países que progressivamente estabeleceram vínculos comerciais e se associaram formalmente ao Mercosul, como no caso de Bolívia e Chile.

Este processo sistemático, embora conturbado, de integração sul-americana encontra um cenário peculiar a partir do final dos anos 1990: a instabilidade financeira internacional; a crise gerada pela desvalorização da moeda brasileira, alterando significativamente a situação do comércio interno do Mercosul; a prolongada crise econômica e social que se abatia sobre a Argentina; além de problemas de diferentes origens em praticamente todos os países da América do Sul. Um destes problemas mais destacados é o conflito envolvendo o governo, as guerrilhas e o narcotráfico na Colômbia, causando instabilidade e preocupação nas zonas fronteiriças, principalmente após a aprovação do apoio financeiro e militar estadunidense para o combate ao tráfico de drogas. Deste modo, as crises internas pelas quais passavam estes países e o severo abalo nas relações do Mercosul, após a maxidesvalorização do Real e a crise socioeconômica argentina, poderiam deteriorar as aspirações de integração e afetar o futuro do próprio bloco.

Porém, justamente neste contexto pouco alentador se observa uma fundamental retomada do projeto estratégico de acercamento regional, com a convocação, por iniciativa do presidente Fernando Henrique Cardoso, para a I Reunião de Presidentes da América do Sul, entre 31 de agosto e 1º de setembro de

¹¹³ Cf. BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, v. 45, n. 1, junho de 2002; MARTINS, F. **Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso**: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002). Dissertação (Mestrado em História) – UFRGS, Porto Alegre, 2006.

¹¹⁴ Para uma visão abrangente das contradições deste período, ver: SILVA, A. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre, 2008.

2000, em Brasília. Esta reunião de cúpula pode ser caracterizada como a formalização de uma proposta de união entre os países da área sul-americana para enfrentarem em conjunto os dilemas impostos pelo processo de globalização, somando forças para competir e negociar internacionalmente questões como a criação da ALCA. Denota ainda a decepção comum entre os presidentes da América do Sul quanto aos efeitos da adoção de políticas neoliberais e da abertura unilateral de suas economias, sem que tenham obtido o retorno esperado dos países desenvolvidos.

Outro elemento importante neste convite brasileiro para a cúpula presidencial residia no praticamente simultâneo lançamento do Plano Colômbia por parte do governo dos EUA. Esta medida foi encarada com receio pelos países vizinhos à conflituosa área colombiana, os quais temiam um deslocamento destas tensões para suas fronteiras e um processo de militarização da região amazônica com esta ingerência estadunidense. Neste sentido, a Amazônia se constituiu para o Brasil em uma área cada vez mais valorizada e, ao mesmo tempo, preocupante devido às dificuldades de controle fronteiro. Mas com a tríplice fronteira relativamente consolidada junto à Argentina e ao Paraguai, a política externa brasileira conseguiu direcionar seus esforços para garantir a segurança da região amazônica, mantendo também clara a defesa dos princípios de soberania das nações e de não-intervenção.

A proposta de integração apresentada nesta oportunidade não ficou limitada ao aspecto comercial, pois os presidentes acertaram o desenvolvimento de uma iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Esta deveria modernizar as relações e potencializar a contiguidade geográfica da América do Sul, rompendo os obstáculos transfronteiriços e formando um espaço ampliado através de obras e articulações nas áreas de transportes, comunicações e energia. A integração nos transportes visava ampliar a rede de estradas (como a que liga Manaus e Caracas), criando uma série de conexões terrestres entre os países da região e formando os chamados corredores bioceânicos, para disponibilizar acesso aos portos do Atlântico e do Pacífico. Mas a área de cooperação com retrospecto mais destacado foi a energética, com a longa aproximação do Brasil com o Paraguai para a construção da hidrelétrica de Itaipu, depois junto à Bolívia para desenvolver o gasoduto, além de acordos com Venezuela e Argentina para a

exploração de petróleo e o estabelecimento de conexões de energia elétrica. Nesta proposta da IIRSA, o setor das comunicações também foi valorizado, tendo em vista sua importância crescente no desenvolvimento econômico, além de ser um instrumento para a cooperação no âmbito científico e tecnológico.¹¹⁵

De modo geral, esta primeira reunião que, por seu contexto, poderia ser encarada como essencialmente reativa, acaba apresentando uma relevante continuidade nas negociações, resultando em outros encontros presidenciais semelhantes. Assim, esta cúpula realizada em Brasília mostra-se fundamental por retomar e expandir a agenda da política externa brasileira para uma integração da América do Sul, a qual fora constituída discursivamente ainda no começo da década de 1990 com a proposta de criação da ALCSA. Neste sentido, em um artigo versando sobre a dimensão desta reunião presidencial, Guillermo Medina assinalava a ocorrência de uma interessante alteração envolvendo a noção de América do Sul:

Um nome que parece saído dos velhos livros de geografia, sem perfil institucional, mas que nas atuais circunstâncias adquire conteúdo e alcance políticos. A entidade América do Sul permite, com a justificativa de alguns denominadores comuns geográficos, históricos e culturais, ajustar em um desenho geopolítico amplo certos eixos e interesses bilaterais dispersos até agora em uma estrutura latino-americana.¹¹⁶

A despeito destes avanços significativos, o atrito entre as estratégias regionais antagônicas de Brasília e Washington notoriamente aumentou, com a presença de constantes pressões estadunidenses para enfraquecer este projeto de integração do subcontinente. A partir de uma análise da cronologia de eventos para América do Sul, pode-se perceber uma espécie de “sincronia” entre o lançamento de propostas estratégicas dos EUA e o aparecimento de contrapropostas por parte do Brasil para esta região. Estes aspectos evidenciariam o predomínio de uma dinâmica reativa na condução da política exterior brasileira, a qual atuava sob diversas pressões – tanto internas como externas –, decorrentes de um aceleração no processo de reordenamento mundial.

¹¹⁵ “Comunicado de Brasília”, documento firmado por ocasião da I Reunião dos Presidentes da América do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 87, 2000. p. 173.

¹¹⁶ MEDINA, G. América Latina, estrategias en conflicto. **Política Exterior**. Madrid: Estudios de política exterior SA, n. 79, enero/febrero de 2001. p. 154.

Além disto, a situação torna-se mais problemática devido às diferentes concepções de política externa entre os países da América do Sul.¹¹⁷ O Brasil apostava no fortalecimento e na expansão do Mercosul, pensando em uma integração aprofundada de médio e longo prazo, que agregasse os demais vizinhos sul-americanos. Já países como a Argentina (especialmente durante o governo Carlos Menem) e o Chile (em função de suas diversificadas relações comerciais e seu interesse em ingressar no NAFTA) demonstraram uma postura nitidamente oscilante em termos de política exterior. Estes países, particularmente, tenderam a acenar positivamente às propostas e iniciativas oriundas dos EUA (como a dolarização da economia e a ALCA), na esperança de conseguir, assim, concessões diretas e privilegiadas. Desta forma, a política externa brasileira precisou realizar esforços ainda maiores para superar tanto estas divergências estratégicas quanto as diversas crises conjunturais que afetaram tal região neste período.

A emergência do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) demonstrou um padrão de relativa continuidade, mas também com um redimensionamento desta agenda exterior de integração da região sul-americana. Durante esta gestão, a atuação diplomática brasileira demonstraria uma propensão a assumir uma posição de liderança regional, particularmente através da proposta de formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com o intuito de aprofundar a aliança entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN).¹¹⁸

Neste último período em questão, a política externa brasileira voltada para a América do Sul, além de consolidar-se, demonstrou a cristalização de uma significativa alteração na lógica do processo de acercamento. A dinâmica da integração deixou de ser essencialmente fundada no princípio de um regionalismo aberto, com base no livre comércio e na lógica neoliberal, passando a operar nos marcos do chamado regionalismo estrutural.¹¹⁹ Esta nova orientação para o acercamento regional emerge em um contexto caracterizado pelo refluxo das

¹¹⁷ Uma breve e interessante exposição deste diversificado cenário de política externa dos países sul-americanos pode ser encontrada em: PARADISO, J. et al. **Política externa na América do Sul**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

¹¹⁸ Cf. ALMEIDA, P. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 47, n.1, junho de 2004; ALMEIDA, P. Políticas de integração regional no governo Lula. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**. Brasília: UniCEUB, v. 2, n.1, janeiro/junho de 2005.

¹¹⁹ Uma interessante discussão acerca destas distintas noções pode ser encontrada em: LIMA, M. & COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

relações comerciais, onde o fulcro desta integração passaria a ser a articulação das chamadas infraestruturas dos países sul-americanos, envolvendo ainda um estratégico incremento da intervenção estatal. Neste sentido, destacam-se as iniciativas do governo brasileiro – particularmente através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – para a adequação e efetivação de instituições de fomento, com vistas a proporcionar investimentos para obras de avanços estruturais na América do Sul. Paralelamente a isto, verifica-se uma notável expansão da atuação de companhias nacionais nesta região ao longo do período, envolvendo o estabelecimento de novas parcerias, a compra de empresas e a ampliação de plantas e empreendimentos.¹²⁰ Deste modo, o desenvolvimento da concepção de uma integração estrutural acabou por corroborar a opção da política exterior do Brasil por uma regionalização focada na América do Sul.

A partir deste retrospecto, percebe-se a centralidade que assume esta proposta de integração sul-americana na pauta da política externa brasileira contemporânea. Podem ser pontuados diversos eventos e práticas de rearranjo desta proposta integracionista, como a alteração da iniciativa da ALCSA para a conformação da CASA e, mais recentemente, a institucionalização da chamada União de Nações Sul-Americanas (Unasul).¹²¹ Tais mudanças refletem aspectos dos inúmeros e imprescindíveis ajustes envolvendo os países membros, bem como apontam uma postura estratégica da política externa brasileira com o intuito de manter vivo e constante o debate da integração da região sul-americana. Este maior protagonismo regional do Brasil ainda envolve suas pretensões por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (o que gera tensões significativas com Argentina e México) e a uma inserção internacional diferenciada, com uma procura por alianças e parcerias estratégicas que potencializem sua posição e seu poder de barganha em diferentes foros mundiais, especialmente na própria ONU e na OMC.

De qualquer modo, convém enfatizar que este breve histórico apresentado não tem como objetivo a demonstração de qualquer inevitabilidade em torno deste processo de regionalização. Esta observação mostra-se pertinente no

¹²⁰ Para uma leitura crítica acerca desta crescente influência econômica brasileira na América do Sul, ver particularmente: FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2010.

¹²¹ Cf. BOTELHO, J. La creación y la evolución de UNASUR. **Revista Debates**. Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 2, julho/dezembro de 2008.

intuito de guardar distanciamento de determinadas interpretações que, com diferentes gradações, acabam por induzir a uma análise de cunho tautológico acerca do desenvolvimento da política externa brasileira para a América do Sul. Em geral, tais leituras podem ser encontradas em textos de diplomatas e de acadêmicos vinculados ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), como no caso do artigo de Sérgio França Danese acerca da identidade do Brasil como um país sul-americano e em desenvolvimento:

Tautologia? Talvez, se examinarmos a questão *a posteriori*. Mas a verdade é que foi preciso que essa dupla identidade, hoje tão óbvia, fosse sendo construída no discurso e na auto-imagem brasileiros ao longo de todo o século XX. Porque, se era verdade que **o Brasil sempre foi sul-americano**, é também verdade que esse traço essencial da sua identidade era deliberada ou inadvertidamente esquecido na construção da nossa visão de mundo e de nós mesmos até bem entrado o século.¹²²

Assim, a presente proposta de análise justamente reside no exame de alguns dos distintos contextos e condicionantes que conduziram a tal regionalização. Neste sentido, não se perde de perspectiva que esta identificação integracionista em torno da América do Sul não representa a única escolha possível para a política externa brasileira, tampouco consiste necessariamente no resultado final do processo histórico.

¹²² DANESE, S. O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 9, n. 4, março/abril/maio de 2001. p. 51, grifo meu. Uma argumentação aproximada a esta, ainda que mais sofisticada por utilizar a noção de “força profunda” no âmbito da política externa, pode ser encontrada em: LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Perspectiva, 2004. Particularmente os Capítulos II e III. Outro autor que se filia a esta linha de interpretação chega, inclusive, a identificar a integração da América do Sul como um elemento fundamental na realização de um suposto “destino manifesto” do Brasil: COSTA, D. **Estratégia nacional**: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil. Porto Alegre: L&PM, 2003. p. 61.

3 DINÂMICA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1992-2010)

Neste capítulo, apresenta-se uma discussão em torno dos principais fatores políticos e institucionais que influenciam a configuração da agenda da política externa brasileira. Inicialmente, empreende-se uma breve análise dos princípios para as relações exteriores sustentados pelos principais partidos políticos do país no período, particularmente no que toca à integração regional. A seguir, discute-se a relação inter-poderes na atual ordem constitucional, com o fito de sopesar a influência política sobre a atuação da burocracia do MRE, considerado como um setor altamente especializado e técnico do Estado. A partir disto, encaminha-se uma análise acerca da dinâmica contemporânea da política externa brasileira para a integração da América do Sul, ressaltando a (suposta) existência de uma tensão entre as pressões políticas dos governos que se sucederam e as posições assumidas pela burocracia cristalizada no Itamaraty.

3.1 AGENDAS PARTIDÁRIAS PARA A POLÍTICA EXTERIOR

Um exame, ainda que sumário, em torno das agendas programáticas dos principais partidos políticos brasileiros mostra-se pertinente para averiguar suas prioridades estabelecidas para a área de política externa. Neste sentido, também convém refletir sobre a possibilidade de efetiva influência dos partidos políticos no desenvolvimento da pauta das relações exteriores do país. Além disto, a abordagem destes aspectos permite uma especulação acerca da conexão entre os programas partidários para a política externa e os interesses manifestos por segmentos organizados da sociedade brasileira. Deste modo, esta modalidade de interpretação possibilita a inclusão de uma análise indireta a respeito da influência societária sobre a formulação das prioridades das relações exteriores do país, desde que tais preferências encontrem-se politicamente institucionalizadas.

Um padrão recorrente de interpretação percebe que, ao longo da história republicana brasileira, predomina um baixo grau de envolvimento direto dos partidos políticos em questões de política externa. Nesta linha de argumentação, Paulo Roberto de Almeida assinala:

A experiência brasileira apresenta, efetivamente, evidências concretas sobre o papel relativamente secundário, quando não marginal, dos temas de política externa na reflexão e na atividade dos partidos políticos. Tanto no regime pluripartidário de 1946, como no período bipartidário que caracterizou a maior parte do regime autoritário inaugurado em 1964, os partidos políticos mantiveram-se ou foram mantidos à margem dos grandes temas de relações internacionais, como também, e principalmente, do próprio processo decisório na área de política externa.¹²³

Com a retomada do regime democrático e, especialmente, com a promulgação da Constituição de 1988, verificam-se indícios de uma mudança relativa no padrão de participação dos partidos políticos brasileiros nesta área. A partir das relevantes alterações políticas ocorridas no país, aumentou o escopo para a atuação das agremiações partidárias no que tange a debate, acompanhamento, controle e influência sobre questões internacionais que envolvem a posição do Brasil. No entanto, os programas dos principais partidos políticos que alcançaram a chefia do governo federal atribuíram, grosso modo, uma posição marginal aos temas relacionados à política externa.

O programa fundacional do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) emergiu em 1980, sendo profundamente marcado pela defesa dos princípios democráticos, obstaculizados pela ditadura. No tocante às relações exteriores do Brasil, as diretrizes peemedebistas mostram-se relativamente vagas, sustentando uma postura de independência e solidariedade no plano internacional.¹²⁴ O programa partidário foi renovado em 1996, quando passa a apresentar uma posição mais clara sobre o assunto. Além da afirmação de alguns dos principais valores históricos da diplomacia brasileira, como a defesa de interesses nacionais, da soberania e da autonomia, este novo documento estabelecerá horizontes para a integração regional:

O PMDB considera que o Brasil deve explorar, como consta da Constituição, as possibilidades de integração, em bases preferenciais, no âmbito sul-americano [sic]. Deve o Brasil, nesse sentido, ter participação mais firme no Mercosul e no Pacto Amazônico. Esses dois esforços,

¹²³ ALMEIDA, P. **Relações internacionais e política externa do Brasil**: história e sociologia da diplomacia brasileira. 2. ed. rev. ampl. e atual. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 191.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 230.

abarcando as bacias do Prata e do Amazonas, são de valor estratégico vital para o Brasil.¹²⁵

A despeito da abrangência e atualidade desta diretriz partidária, sua concepção de região prioritária para a integração diverge (parcialmente) do preceito constitucional, onde está prevista a aproximação do Brasil aos países latino-americanos. Esta diferença ou inconsistência na definição da área de integração aparece reforçada no parágrafo seguinte do programa:

Para o PMDB, a prioridade maior deve ser a retomada do desenvolvimento nacional em bases realistas, ou seja, com o fortalecimento de sua própria economia e do seu mercado interno. Entretanto, o PMDB considera que a integração latino-americana contribuirá para estes objetivos, além de favorecer a formação de um importante polo econômico na região, bem como os laços de solidariedade entre nossos povos, preparando-nos para enfrentar a realidade de um mundo moderno, organizado em grandes blocos econômicos, liderados pelas grandes potências.¹²⁶

Nesta proposta peemedebista, a defesa da integração regional permitiria, portanto, a consecução dos grandes interesses nacionais, bem como garantiria uma influência brasileira sobre espaços estratégicos já ocupados e uma melhor inserção do país no cenário competitivo global. Não obstante esta alusão, a própria concepção de integração regional mostra-se parcamente delimitada no programa, com imprecisões quanto ao seu sentido.

Elaborado em 1988, o primeiro programa do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) reflete o ambiente da Constituinte e assinala as diferenças que seus signatários buscavam guardar em relação ao PMDB – de onde a maior parte de seus membros migrara. No que tange à política exterior, este documento do partido apresentava propostas bastante genéricas:

Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira – soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial – deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial.¹²⁷

¹²⁵ PMDB. **Democracia com desenvolvimento**: novo programa doutrinário do PMDB [1996]. Brasília: PMDB, 2011. p. 17.

¹²⁶ Loc. cit.

¹²⁷ PSDB. **Programa do PSDB**: introdução e diretrizes básicas [1988]. Brasília: PSDB, 2011. p. 09-10.

Este programa peessedebista de 1988 sofreu significativas modificações no ano de 2007, resultando em um conjunto de diretrizes com temáticas mais amplas e atualizadas, espelhando sua interpretação do novo contexto nacional e mundial. Neste sentido, o PSDB incluiu uma discussão estendida acerca da posição do Brasil no cenário internacional contemporâneo, onde a parceria com economias desenvolvidas passaria a ser priorizada. Neste novo documento, o partido conferiu particular destaque às ligações do Brasil com “os países mais adiantados da Europa, das Américas e da Ásia”¹²⁸, identificados enquanto agentes dinâmicos e complementares para a economia nacional. Além desta ênfase atribuída às nações centrais, o programa tucano ressaltava que:

Ao mesmo tempo, temos muito a ganhar ampliando nosso intercâmbio com as potências emergentes como China, Índia e África do Sul, sem negligenciar nossos parceiros na América do Sul e outros países menos desenvolvidos, alguns deles financeiramente bem situados, como os países petrolíferos.¹²⁹

Não obstante esta atualização sofrida, o programa do PSDB manteve um elevado padrão de generalidade em suas diretrizes para a política externa, basicamente reiterando princípios gerais defendidos pela diplomacia brasileira ao longo de sua história. No que tange ao escopo da integração regional, também não há nenhuma indicação considerável neste novo documento do partido. A América do Sul foi referida de uma forma muito pontual e, quando citada, aparece com uma conotação essencialmente depreciativa, ressaltados apenas alguns poucos países desta região – os quais foram notoriamente destacados em função de seus atrativos econômicos imediatos.

No programa original do Partido dos Trabalhadores (PT), datado de 1980, não havia menção a uma pauta específica para a atuação da política externa brasileira, mas princípios amplos em torno de noções como a afirmação da soberania nacional, a necessidade de uma solidariedade entre os povos e o

¹²⁸ PSDB. **Programa partidário [2007]**. Brasília: PSDB, 2011. p. 14.

¹²⁹ Loc. cit.

compromisso com o combate ao imperialismo capitalista.¹³⁰ Nesta direção, de acordo com a análise de Paulo Roberto de Almeida:

Pela terminologia e propostas de ação, nada, nesse documento, permitiria desvincular o PT dos conceitos e políticas de uma típica plataforma dos partidos esquerdistas da América Latina no período clássico da Guerra Fria, o que era aliás conforme a sua vocação afirmadamente socialista (princípio ainda presente em suas diretrizes programáticas).¹³¹

Apesar desta ausência inicial de diretrizes para a política externa, ao longo de seu desenvolvimento institucional e, em especial, das disputas eleitorais, o PT passou a articular pautas mais específicas e consistentes, centradas na noção de soberania nacional. Deste modo, a partir das eleições de 1989, percebe-se que as proposições petistas, além de reiterarem os conceitos gerais do contexto de criação do partido, passaram a realizar uma sistemática atualização de temas – a exemplo da contestação dos termos do endividamento externo do país, inclusive com a defesa da moratória. Além disto, progressivamente se desenvolveu uma posição de condenação em relação às políticas econômicas neoliberais que começavam sua expansão, em especial através dos processos de privatizações, bem como ocorreu um incremento de sua postura antiimperialista e de sua defesa da cooperação entre os países latino-americanos.¹³²

Considerando a histórica vinculação ideológica entre o PT e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), mostra-se significativa a proximidade entre as pautas destas duas organizações para a política internacional. Para além da defesa de princípios genéricos que deveriam nortear as relações exteriores do país, como a busca por soberania nacional, desenvolvimento econômico e justiça social, destaca-se uma postura indicativa da CUT em torno de processos de integração regional. Nesta linha, a partir da década de 1990, os manifestos redigidos por esta central sindical propugnavam a busca por um maior aprofundamento da inserção internacional do Brasil através do Mercosul, considerado como um mecanismo integracionista de viés progressista – a despeito da reconhecida necessidade de

¹³⁰ Cf. PT. **Manifesto de fundação [1980]**. São Paulo: PT, 2011.

¹³¹ ALMEIDA, P. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 20, junho de 2003. p. 88.

¹³² *Ibid.*, p. 89-90.

inclusão de uma legislação social que viesse a regular seu processo econômico.¹³³ A posição da CUT em priorizar um incremento da regionalização no âmbito do Mercosul representa uma relevante escolha estratégica, posto que este bloco seria entendido como uma forma de resistência ao avanço da proposta estadunidense de integração hemisférica através da criação da ALCA. Em certa medida, esta mesma perspectiva viria a ser introjetada pelo discurso do PT nos anos seguintes.

De modo geral, há indícios consistentes que reforçam o predomínio desta interpretação que aponta os partidos políticos brasileiros como historicamente alienados do processo de desenvolvimento das relações exteriores. Entretanto, podem ser identificados alguns sinais de mudança neste cenário, o que seria especialmente perceptível através dos termos estabelecidos nos programas partidários ao longo das disputas presidenciais do período em foco. Neste sentido, a tendência de uma generalidade da pauta evocada pelas agremiações políticas para as relações exteriores tem cedido espaço, hodiernamente, para a emergência de temas e propostas mais específicas, o que potencializa um maior debate acerca das diretrizes para a política externa brasileira.

Segundo a análise de Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e Janina Onuki, a agenda internacional preconizada pelo PSDB nas eleições presidenciais de 1994 seria, a princípio, muito próxima aos conceitos fundamentais articulados pelo MRE, com a defesa do desarmamento, do multilateralismo, da diversificação de parceiros e do avanço da regionalização.¹³⁴ A pauta de relações exteriores desenvolvida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso seria efetivamente balizada por estas propostas, particularmente em seu primeiro mandato. O programa apresentado com vistas à reeleição não previa mudanças substanciais, apenas enfatizava a necessidade de consolidação do multilateralismo. Neste novo período, o governo peessedebista prosseguiu com o engajamento nas negociações do Mercosul com a União Europeia, além de sustentar o envolvimento brasileiro com as negociações sobre a ALCA – aspecto este que viria ser relativizado apenas ao final desta gestão.

Por sua vez, a proposta vitoriosa apresentada pelo PT nas eleições presidenciais de 2002 indicava uma clara crítica às relações Norte-Sul e à política

¹³³ Cf. COSTA, H. O sindicalismo, a política internacional e a CUT. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 64, 2005. p. 140-146.

¹³⁴ OLIVEIRA, A.; ONUKI, J. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**. Recife: UFPE, v. 19, n. 1, 2010. p. 162.

comercial então vigente. Neste pleito, o programa petista para a política externa suprimiu algumas de suas pautas históricas mais radicais, como o questionamento da dívida externa brasileira junto ao FMI e a crítica explícita à ALCA, o que se enquadraria nos esforços do partido na busca por maior moderação e adequação aos imperativos da governabilidade. A proposta do PT para a política externa consistiu, basicamente, na defesa de um reforço do multilateralismo, de parcerias estratégicas alternativas aos centros desenvolvidos e, particularmente, de uma integração sub-regional.¹³⁵ Neste sentido, a América do Sul foi alçada à qualidade de prioridade maior da política externa no governo Luiz Inácio Lula da Silva, desde seu primeiro mandato. O programa petista para a reeleição em 2006 apresentava essencialmente uma continuidade da pauta da política externa, com ênfase nas iniciativas de participação estatal no fomento ao comércio exterior brasileiro, bem como no avanço do processo de integração sul-americana.

Antecipadamente ao período eleitoral de 2010, o programa de governo apresentado pelo PSDB continha uma nítida crítica à política externa desenvolvida nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O foco da crítica tucana voltava-se ao que considerava como um alinhamento automático das relações diplomáticas do Brasil, tendo em vista sua vigente ênfase na aproximação estratégica aos países emergentes.

É nítido o caráter reativo do programa peessedebista. Reação ao que o partido considera a política externa do governo petista como fruto de uma ideologização equivocada da política exterior brasileira expressa, dentre outras formas, na ênfase demasiada nas relações Sul-Sul do país. Embora não desconheçam a importância das relações Sul-Sul e dos países em desenvolvimento, a crítica recai sobre o fomento das relações Sul-Sul em detrimento das relações Norte-Sul.¹³⁶

De modo geral, percebe-se um incremento do debate político em torno de pautas das relações exteriores, particularmente no que tange às relações prioritárias que o Brasil deveria perseguir. Desta maneira, uma nítida divergência de concepções entre a busca por relacionamento com países do Norte ou do Sul acabou por balizar, em grande medida, as disputas políticas entre os principais

¹³⁵ Ibid., p. 167.

¹³⁶ Ibid., p. 165.

partidos brasileiros no período aqui considerado. Assim, a diferença no que se refere aos termos ou mesmo à prioridade atribuída para o processo de integração com os vizinhos da América do Sul encontra-se subjacente a esta crescente divergência político-partidária.¹³⁷

Por fim, cabe retomar a diversidade de interpretações sobre o papel dos partidos no desenvolvimento da política externa brasileira contemporânea. De um lado, as relações exteriores poderiam ser consideradas como algo relativamente técnico, sob a classificação de “política de Estado”, cuja lógica seria absolutamente diversa de uma política de governo – esta estaria sujeita a flutuações e interesses conjunturais. Neste tipo de interpretação, os partidos políticos estariam alijados do processo decisório na área de relações exteriores, tendo em vista a concentração de poderes nas mãos do presidente e/ou da burocracia diplomática. Ademais, o alienamento partidário seria incentivado pelo reduzido nível de disputas políticas envolvendo a agenda desta área, a qual seria vista como hermética e marginal aos debates eleitorais. Por outro lado, não se pode desconsiderar que os diferentes presidentes implantaram alterações na pauta e na forma de desenvolvimento da política externa brasileira ao longo deste recorte temporal. Neste sentido, deve-se enfatizar que estes governos representaram e necessariamente buscaram sustentação em partidos políticos, o que reitera a importância das diretrizes programáticas e do comportamento destas agremiações a respeito de temas de relações exteriores.

A partir da literatura coligida, pode-se observar a emergência de uma abordagem que busca problematizar o histórico papel secundário atribuído aos partidos no processo de desenvolvimento da política externa brasileira. Por este prisma, tais agremiações tendem a ser reabilitadas no que tange à sua capacidade propositiva e, por conseguinte, a política externa passa a ser percebida como objeto de um crescente grau de polêmica e disputa. Neste campo das relações exteriores, assim como em outras áreas governamentais, um exame das possibilidades e dos

¹³⁷ Sobre esta diferença de posicionamentos partidários em torno da relação com países sul-americanos, mostra-se paradigmática uma polêmica eleitoral envolvendo a ação do governo da Bolívia de intervir no setor de exploração do gás natural, atividade então controlada pela empresa brasileira Petrobras. Às vésperas do pleito presidencial de 2006, este incidente mobilizou críticas contundentes por parte do candidato do PSDB, Geraldo Alckmin. Este questionava a suposta postura submissa da política externa brasileira sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva – candidato à reeleição – na condução desta situação. Naquela conjuntura, o diálogo e, em última instância, o próprio sentido da integração do Brasil com países da América do Sul foram claramente questionados pelo candidato tucano, inclusive com a indicação de que, caso fosse o presidente, Alckmin adotaria uma posição muito mais enérgica perante a Bolívia.

condicionantes para a implementação de uma determinada política partidária deve, necessariamente, considerar a influência dos arranjos institucionais próprios à realidade brasileira.

3.2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

No âmbito das produções acadêmicas da Ciência Política contemporânea, destaca-se a predominância de análises que enfatizam os padrões gerais, as características específicas e as condições para os diferentes efeitos que arranjos institucionais apresentam sobre os fenômenos políticos. De modo genérico, os estudos que assumem tal viés explicativo são considerados contribuições da chamada linha neo-institucionalista. Neste trabalho, alguns aspectos institucionais elementares serão brevemente discutidos, com vistas a subsidiar uma análise mais ampla das condições de produção e de emergência do discurso da política externa brasileira sobre a integração sul-americana.

No que toca à relação entre Executivo e Legislativo no Brasil contemporâneo, mostra-se como referência incontornável o trabalho conjunto de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.¹³⁸ Em sua análise sobre o caso brasileiro, a atual relação entre os Poderes Executivo e Legislativo mostra-se marcada pela predominância do primeiro sobre o segundo, sendo o presidente brasileiro considerado um dos mais poderosos do mundo. A princípio, esta afirmação pode causar estranheza, mas justifica-se através da argumentação dos autores, onde são destacadas as expressivas prerrogativas legislativas atribuídas ao chefe do Executivo federal, bem como os arranjos institucionais que avalizam condições privilegiadas para a aprovação da agenda política presidencial.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação.¹³⁹

¹³⁸ FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

¹³⁹ Ibid., p. 22.

De modo geral, no Brasil, o Executivo acaba por prevalecer diante do Legislativo, pautando a agenda congressual e condicionando uma atuação disciplinada dos parlamentares, posto que o presidente detém a prerrogativa orçamentária e controla, por conseguinte, importantes instrumentos de patronagem. A hipertrofia que marca o chamado presidencialismo de coalizão brasileiro passa ainda pela recorrente edição das chamadas Medidas Provisórias, as quais cristalizam esta lógica de transferência de prerrogativas legislativas para o Executivo, bem como reforçam o poder de agenda do presidente.

A respeito dos efeitos desta relação inter-poderes sobre a formulação da política externa brasileira, convém observar a distribuição de prerrogativas previstas pela Constituição Federal de 1988. Em uma análise dos debates por ocasião da última Assembléia Constituinte, Marcelo Costa Ferreira observa a presença de uma divergência de concepções em torno do papel do Legislativo sobre o processo de formulação da política exterior brasileira. Neste campo, a discordância entre os parlamentares constituintes girava em torno de uma proposta de maior outorga de poderes ao Executivo, mantendo a centralização decisória nas mãos presidenciais, e outra que previa um papel mais ativo ao Congresso Nacional, aproximando-o a um padrão verificável em realidades parlamentaristas. Todavia, esta proposição favorável ao Legislativo acabou suprimida ao longo dos debates e do processo de elaboração da Carta de 1988:

A grande mudança ocorrida diz respeito ao papel do Congresso Nacional, que, de ativo, é alterado para passivo em relação ao Executivo. As primeiras etapas registravam o papel mais ativo do Legislativo, ressaltada a posição da Comissão do Legislativo, que não havia sido registrada em nível de relatoria, mas surgiu na etapa de relatório da comissão. Contudo, a proposta tradicional de primazia da Presidência da República sobre o Congresso, presente nas Constituições Federais de 1946 e 1967, novamente se manteve.¹⁴⁰

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 acaba por prever uma concentração das prerrogativas que influem na formulação e condução da política

¹⁴⁰ FERREIRA, M. Os processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 53, n. 2, dezembro de 2010. p. 41.

externa brasileira nas mãos do presidente da República e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Assim, no Artigo 84 pode-se verificar a indicação de dois itens fundamentais a respeito das competências constitucionais de caráter privativo do Executivo brasileiro: “VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.¹⁴¹

Por seu turno, as principais prerrogativas constitucionais do Legislativo nacional em reação à área de política externa encontram-se resumidas, basicamente, em dois incisos.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;¹⁴²

No mesmo sentido destas competências essencialmente ratificadoras por parte do Congresso, cabe ainda destacar, como prerrogativa privativa do Senado, a autoridade para referendar a indicação presidencial dos chefes de missões diplomáticas de caráter permanente.¹⁴³

A partir do apontamento das respectivas prerrogativas constitucionais previstas para o Executivo e o Legislativo no tocante à política externa, convém considerar os condicionantes políticos e a forma efetiva como estes dispositivos previstos são desenvolvidos pelos dois Poderes. Quanto a esta temática, observa-se a presença de uma significativa divergência de interpretações, particularmente a respeito do grau de autonomia e participação decisória do Parlamento brasileiro *vis-à-vis* o presidente.

Uma parcela dos estudiosos do assunto percebe o Congresso como um agente secundário na formulação da política externa brasileira. Nesta perspectiva, o Legislativo teria um papel político reduzido, limitando-se a, basicamente, realizar

¹⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: (1988). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2001. Artigo 84, Incisos VII e VIII.

¹⁴² Ibid., Artigo 49, Incisos I e II.

¹⁴³ Ibid., Artigo 52, Inciso IV.

uma ratificação *ex post* de decisões e acordos estabelecidos pela presidência da República. Segundo esta interpretação, haveria, inclusive, uma nítida alteração no padrão do relacionamento entre Legislativo e Executivo, passando progressivamente de uma “delegação” para uma “abdicação” de poderes em benefício do presidente.¹⁴⁴ As explicações para esta delegação/abdicação por parte do Congresso Nacional residiriam na complexidade que geralmente cerca as temáticas de política externa, bem como no baixo interesse do eleitorado por tais pautas, o que desestimularia os parlamentares brasileiros – supostamente em permanente campanha eleitoral – a envidar seus esforços nesta seara.¹⁴⁵ Além destes aspectos, os autores apontam que tal renúncia por maior participação do Congresso seria compreendida como uma forma de preservar uma estabilidade à política externa, posto que os legisladores representariam uma diversidade de interesses, o que potencialmente ocasionaria divergências e prejudicaria (ou mesmo anularia) uma determinada decisão nesta área.

Por outro lado, ainda que se possa sustentar que o Legislativo não possua capacidade institucional de proposição e negociação autônoma, este corpo conservaria destacada influência sobre o processo de condução da política externa brasileira. De acordo com esta interpretação, o poder de interferência do Congresso seria aferido ao atuar como facilitador nas etapas processuais do trâmite legislativo de acordos internacionais, bem como ao, diversamente, propor alterações ou emendas a tratados subscritos pelo Executivo.¹⁴⁶ Além de intervir institucionalmente na fase de aprovação legislativa, avalizando e legitimando decisões da presidência da República, os parlamentares podem individualmente influenciar a formulação da política externa ao: 1) manifestarem suas posições políticas sobre um dado tema, contribuindo para a formação da opinião pública; 2) integrarem delegações do país em visitas oficiais ao exterior, participações em fóruns ou eventos internacionais; 3)

¹⁴⁴ Ver especialmente: LIMA, M.; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 52, 2001.

¹⁴⁵ De acordo com a análise de Christopher Hill, haveria uma dupla razão pela qual a política externa, de modo geral, acaba sendo elaborada por agentes do Executivo: “[...] por um lado, a maioria dos políticos dispende muito tempo olhando por cima dos ombros para sua base doméstica, e não quer ‘desperdiçar’ tempo cultivando contatos externos a partir dos quais pode haver pouco retorno; por outro lado, o ambiente internacional ainda apresenta uma longa e íngreme curva de aprendizado para qualquer político que deseje se sentir em casa no mesmo.” HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 56.

¹⁴⁶ Cf. FERRARI, D. O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: MOISÉS, J. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011; DINIZ, S. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, v. 27, n. 80, outubro de 2012.

serem consultados pelo Executivo em determinadas negociações internacionais ou matérias de notório saber de alguns dos tribunos, o que, todavia, ocorre com pouca frequência.¹⁴⁷ A partir desta perspectiva, mostrar-se-ia problemático o argumento que sustenta a existência de um descaso generalizado por parte dos legisladores brasileiros em relação a questões de política externa. Ademais, pode-se perceber que, conforme a pauta exterior em discussão, os parlamentares acabam por demonstrar maior interesse em participar do debate e buscam ampliar sua capacidade de intervenção, particularmente quando da deliberação de propostas envolvendo temas de segurança e defesa nacional.¹⁴⁸

Ainda quanto a esta abordagem, outro fator a ser considerado sobre a influência do Legislativo consiste na avaliação política efetuada pelo governo na busca por aprovação de sua agenda internacional, posto que o Congresso Nacional mantém uma posição de potencial *veto player*. Nesta direção, convém referir a contribuição teórica de Robert Putnam ao ampliar o escopo da análise do processo decisório em política externa.¹⁴⁹ Em sua interpretação, a condução da pauta de política internacional de um governo deveria ser considerada a partir da noção de “jogos de dois níveis”:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos.¹⁵⁰

Além da identificação deste duplo tabuleiro, Putnam ainda distingue, analiticamente, duas etapas fundamentais de negociação que explicariam a condução do cálculo entre atores políticos:

¹⁴⁷ Cf. MAIA, C.; CESAR, S. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 41, n. 163, julho/setembro de 2004. p. 378-379.

¹⁴⁸ Cf. DINIZ, S.; RIBEIRO, C. The role of Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**. Rio de Janeiro: ABCP, v. 3, 2008.

¹⁴⁹ PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 36, junho de 2010.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 151.

1. a barganha entre os negociadores que leva a um acordo provisório – chamemos este estágio de nível I;
2. as discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo – chamemos este estágio de nível II.¹⁵¹

Na ótica do referido autor, este jogo estratégico envolve dois tipos distintos de agentes, denominados como negociadores (indivíduos ou grupos com autoridade interna para negociar e estabelecer acordos internacionais) e base de apoio (grupos domésticos com capacidade de ratificar ou não as proposições dos negociadores internacionais). Nestes termos, as duas categorias de atores estariam dinamicamente envolvidas nos dois estágios de negociação. Cabe destacar que estas etapas examinadas por Putnam não necessariamente se desenvolvem de forma sequencial ou mesmo isoladamente, pois debates e barganhas podem ocorrer previamente ou durante qualquer momento das duas etapas. Deste modo, o ponto de vista sustentado pelos diferentes atores poderia ser estrategicamente alterado ao longo de todo o processo, com vistas a evitar o impasse ou mesmo a rejeição da proposta em tela.

Em uma tentativa de considerar e adaptar esta interpretação à dinâmica da política externa brasileira contemporânea, pode-se afirmar, de forma genérica, que as características atribuídas aos negociadores e à base de apoio seriam aplicáveis, respectivamente, ao Executivo e ao Legislativo (mas não de modo exclusivo). Além disto, a partir desta perspectiva seria possível questionar uma generalização sobre a posição do Congresso Nacional no que toca à área de política externa, posto que, *a priori*, o Executivo realizaria um cálculo estratégico com vistas a evitar qualquer alteração ou rejeição aos termos dos acordos internacionais previamente firmados em sua prerrogativa.

Sem necessariamente corroborar uma destas linhas interpretativas, pode-se ainda acrescentar que a abordagem que atribui ao Legislativo uma posição secundária ganharia força quando associada à prática da chamada diplomacia presidencial¹⁵² – a qual seria particularmente disseminada nos últimos governos brasileiros em análise. De modo geral, esta modalidade de atuação diplomática resumiria a grande concentração de poderes nas mãos do presidente, entendido

¹⁵¹ Ibid., p. 153.

¹⁵² Cf. DANESE, S. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

como agente partícipe primordial na concepção e condução da política externa. Em uma explicação comparativa, pode-se afirmar que a noção de diplomacia presidencial enfatizaria os atributos pessoais, a capacidade ativa e a visibilidade do chefe do Executivo, o que supostamente contrastaria com a prática institucionalizada, rotineira e protocolar de uma diplomacia burocrática.¹⁵³ Por esta perspectiva, tanto o Legislativo quanto o Itamaraty sofreriam uma perda relativa de poder, perante o aumento da relevância do chefe do Executivo nesta área. Conforme sumariza Bruno Vicente Lippe Pasquarelli, pode-se observar que:

Antes de 1994, os presidentes brasileiros eram altamente dependentes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo que o ministro tinha grande autonomia em política externa. Dessa maneira, a maioria das negociações internacionais mais importantes era dirigida diretamente pelo Ministro das Relações Exteriores e/ou pelos seus oficiais e embaixadores ao redor do mundo. No entanto, essa tradição foi quebrada em meados dos anos 1990, sendo que a *diplomacia presidencial* é uma característica das administrações de Cardoso e de Lula.¹⁵⁴

A partir do referido cenário, convém aventar alguns aspectos deste maior protagonismo presidencial sobre a (re)configuração da dinâmica da política externa brasileira recente. No que tange ao processo de integração sul-americana, pode-se inferir a relevância da diplomacia presidencial ao contribuir para consolidar uma sistemática agenda de encontros de cúpula, com a constante reunião de chefes de Estado da região. Deste modo, no período em tela, os presidentes brasileiros – com exceção de Itamar Franco – foram alçados a uma posição central nas negociações internacionais, bem como, em função de seu prestígio, acabaram por dar grande visibilidade a estas questões e mobilizar a opinião pública para a agenda de política externa. No entanto, ainda que esta noção de diplomacia presidencial abarque tanto os governos de Fernando Henrique Cardoso quanto de Luiz Inácio Lula da Silva, pode-se perceber que estes dois mandatários desenvolveram distintas estratégias de atuação, mobilizando diferentes elementos para sustentarem e ampliarem sua intervenção na área de política externa.

¹⁵³ Para uma discussão sistemática desta prática, ver: PRETO, A. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da República na formulação da política externa.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2006.

¹⁵⁴ PASQUARELLI, B. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula. **Revista Política Hoje.** Recife: UFPE, v. 19, n. 1, 2010. p. 208.

De modo geral, a diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso poderia ser caracterizada por contar com um aumento significativo no número de viagens ao exterior, bem como pela participação ativa e direta deste chefe de Estado nos principais foros de debate internacional. Além destes aspectos, o mandatário peessedebista conseguiria explorar e valorizar distintos atributos, tais como: sua imagem de governante bem-sucedido na estabilização e modernização econômica do país; sua fluência em diferentes idiomas; sua recente experiência enquanto chanceler; e, particularmente, seu status de intelectual prestigiado internacionalmente. A mobilização destas várias projeções constituiria uma relevante fonte de legitimação para o avanço de seu protagonismo na condução da política externa brasileira.

Por sua vez, ainda que Luiz Inácio Lula da Silva tenha resistido em assumir o rótulo da diplomacia presidencial, notadamente prosseguiu com significativas práticas desta, a exemplo das numerosas viagens a outros países e da participação destacada em diversos foros internacionais.¹⁵⁵ Nesta linha, mostra-se paradigmática sua presença praticamente simultânea no Fórum Econômico de Davos e no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, no começo de 2003. Este engajamento em debates tão distintos demonstra a dimensão do envolvimento deste mandatário na condução da agenda de política internacional, bem como denota a emergência e disseminação de sua imagem como um líder com grande popularidade em nível mundial. Com relação a este ponto, o presidente petista alicerçou boa parcela de seu prestígio internacional através da reiteração de sua origem humilde e de sua bandeira programática de combate à fome, aspectos que, em consórcio com recorrentes discursos de improviso e quebras de protocolo, contribuiriam para difundir um efeito de empatia junto a seus ouvintes.

Deste modo, apesar de algumas diferenças com relação às estratégias de atuação e aos elementos mobilizados por estes mandatários, a permanência da chamada diplomacia presidencial mostra-se enquanto uma característica evidente e

¹⁵⁵ Em um levantamento comparativo dos dias dispendidos pelos presidentes brasileiros em viagens internacionais, o jornal a Folha de São Paulo identificou que Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva superaram seus antecessores neste quesito, desenvolvendo uma intensa agenda de política externa. Na matéria, verifica-se que o presidente petista concluiu seus oito anos de governo com um total de 470 dias no exterior, superando, então, os 347 dias de viagens da gestão peessedebista. O texto do jornal ainda destaca que destes totais, boa parcela do período foi utilizada para visitas aos países da América do Sul, aonde o presidente Luiz Inácio Lula da Silva passou 150 dias e Fernando Henrique Cardoso 113 dias. SCOLESE, E. Lula completa 470 dias de viagens ao exterior. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 04 de dezembro de 2010. s/p.

relevante ao longo do período em análise. Todavia, convém enfatizar o entendimento de que este protagonismo do chefe do Executivo brasileiro não constitui, necessariamente, uma concorrência ou uma sobreposição de caráter lesivo à atuação do MRE, pois pode, eventualmente, contribuir para a ampliação de sua influência e a consecução das metas da diplomacia.

3.3 ITAMARATY E ESPECIALIZAÇÃO BUROCRÁTICO-DIPLOMÁTICA

Na análise da conformação da estrutura do Estado contemporâneo, possui importância central o desenvolvimento do paradigma weberiano de uma burocracia racional.¹⁵⁶ De acordo com esta leitura, a atuação do corpo administrativo burocrático deveria distinguir-se da lógica essencialmente política, sendo o funcionário, por excelência, um servidor especializado, eficiente e racional em sua ação, cujo recrutamento seria baseado em suas aptidões técnicas. Estas características primordiais deveriam garantir a condução de uma administração estatal baseada na eficiência, na legalidade, na regra, na previsibilidade e na impessoalidade. Contudo, pode-se problematizar esta distinção heurística, pois por mais especializada e seleta que seja a formação de uma burocracia, esta não deixa de ser composta, na prática, por pessoas dotadas de interesses, ideologias e posições políticas. Assim, a relação entre burocratas e agentes políticos nem sempre se mostra tão dicotômica, com existência (ou persistência) de expressivos indícios de sobreposição.

Além disto, na atualidade, pode-se perceber a trajetória de um crescente controle social sobre as decisões públicas, no sentido de incrementar a influência e a responsabilização sobre a administração, bem como descentralizar aspectos do processo decisório – particularmente nos países democráticos. Não obstante estas mudanças, a formulação e a tomada de decisão no âmbito da política externa ainda mantêm-se, em grande medida, restritas a grupos seletos da elite política nacional e da burocracia estatal. Todavia, pode-se apontar o desenvolvimento de significativas alterações neste padrão centralizado de condução das relações exteriores, com uma

¹⁵⁶ WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

reorganização de competências burocráticas, por um lado, e uma relevante, mas ainda limitada, presença de grupos organizados do campo econômico (empresários e associações) e da sociedade civil (movimentos sociais e ONGs), por outro lado. Destarte, convém discutir o papel do Itamaraty como *locus* primordial no processo de formulação e condução da política externa brasileira contemporânea.

A princípio, o processo de deliberação, formulação e decisão no campo da política externa do Brasil pode ser considerado como essencialmente concentrado no âmbito do MRE. Historicamente, este órgão da administração pública desfruta de uma relativa autonomia decisória, conduzindo seus assuntos de forma centralizada e restritiva. Um dos principais fatores que explicariam a independência parcial deste ministério no Brasil consiste na tradicional excelência de recrutamento e formação de sua burocracia regular, o que teria moldado um homogêneo e diferenciado agrupamento.

O Itamaraty é, além disso, fruto de um processo histórico onde houve, de fato, uma fase quando os diplomatas eram todos membros da corte do imperador. Mais do que isso, no entanto, os membros do corpo diplomático brasileiro conseguiram se estabelecer como um “estamento” que se caracteriza por uma visão de mundo e estilo de vida particulares, que compõem um *ethos* que guarda certas semelhanças com o *ethos* cortês.¹⁵⁷

Deste modo, esta estrutura funcional de cunho aristocrático guardaria proximidade à noção de estamento – extensamente aplicada na análise do caso brasileiro por Raymundo Faoro.¹⁵⁸ Esta caracterização seria perceptível desde suas origens e se manteria durante um longo período, quando haveria o predomínio de uma lógica essencialmente restritiva, personalista e nepotista no preenchimento dos cargos diplomáticos. Os critérios elementares para o ingresso na carreira do MRE consistiam em ser brasileiro, pertencer ao gênero masculino, possuir algum tipo de título nobiliárquico, honraria e/ou formação educacional superior (com o predomínio de bacharéis em Direito), assim como, em especial, contar com a indicação por parte do chefe de Estado.

¹⁵⁷ MOURA, C. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 48.

¹⁵⁸ FAORO, R. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

Esta configuração do MRE foi alterada somente com a reforma das instituições públicas, promovida pelo governo de Getúlio Vargas na década de 1930. Neste amplo processo de reestruturação administrativa, foram estabelecidas as diretrizes fundamentais que regem a burocracia estatal, onde se destacam os princípios da profissionalização, da meritocracia e da hierarquia, sendo promovida ainda uma unificação formal da carreira diplomática, com vistas a uma maior eficiência de seus serviços.¹⁵⁹ Neste sentido, as medidas desta reforma da administração pública brasileira refletiram uma preocupação com as exigências técnicas inerentes ao funcionalismo, mas também acabaram por reforçar a noção de corporação deste grupo de diplomatas. Assim, em tal contexto de reforma, a autonomia da burocracia do MRE foi mantida, em grande medida, por meio da criação do Instituto Rio Branco, em 1945. Esta instituição possibilitou a conservação de um controle relativamente independente do Itamaraty sobre os procedimentos de recrutamento e formação de seus novos diplomatas.

Nesta direção, deve-se destacar o árduo e competitivo processo de seleção pelo qual passam aqueles que intentam ingressar no Instituto Rio Branco, com vistas a buscarem o treinamento superior exigido para a construção de sua carreira funcional no corpo diplomático. Além de apresentarem elevados pré-requisitos educacionais, os candidatos têm de passar por um concurso de significativa complexidade, extenso em seu período de duração, financeiramente dispendioso e abrangente em suas exigências. A constituição de um grupo seletivo se acentua posteriormente, ao longo do processo de formação dos futuros diplomatas brasileiros, quando destacam-se relevantes fatores institucionais, sociológicos e simbólicos para a construção de uma poderosa e homogênea visão de mundo entre seus membros. Em seu estudo etnográfico sobre o Instituto Rio Branco, Cristina Patriota de Moura ressalta:

A Casa de Rio Branco vem se consolidando como uma “comunidade moral” relativamente autônoma, possuindo um *ethos* e uma visão de mundo particulares. Se o Itamaraty já possuía uma identidade forte quando sua sede era no Rio [de Janeiro], o *ethos* dos diplomatas não diferia muito do *ethos* de alguns setores da elite nacional e, principalmente, carioca, de onde era recrutada a maioria de seus membros. Com a transferência para Brasília, o processo de autonomização do *ethos* se acentuou. Os

¹⁵⁹ Cf. CHEIBUB, Z. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 28, n. 1, 1985.

diplomatas, afastados da convivência cotidiana com seus parentes e grupos de orientação originais, passaram a viver em um “mundo” onde os membros da Casa se tornaram não só “colegas”, mas vizinhos, amigos e, numa metáfora utilizada pelos próprios, “parentes”.¹⁶⁰

Esta formação rigorosa, ritualística, diferenciada e fortemente hierárquica seria um fator fundamental de distinção desta categoria burocrática. Neste sentido, o treinamento desenvolvido no Instituto Rio Branco conformaria uma identidade calcada em valores que remontam à figura de seu patrono e à sua tradição, consolidando uma visão de mundo partilhada por seus membros. A reconhecida excelência da formação ofertada por esta instituição habilitaria seus egressos a tratarem de questões tão diversas quanto complexas na condução da política externa brasileira, o que acaba por contribuir para a legitimação de um padrão autonomista de atuação do MRE.

De modo geral, este argumento acerca da formação do corpo diplomático converge para a ideia de um padrão de homogeneidade da burocracia do Itamaraty, considerando como algo menor ou residual a possibilidade de emergência de uma pluralidade de posicionamentos ou mesmo de uma divergência no interior deste grupo. Nesta concepção, tais situações virtuais de dissonância poderiam eventualmente ser tratadas e resolvidas internamente; contudo, em casos mais graves, poderiam vir a se transformar em declarações públicas de discordância ou mesmo em atos de desagravo. Ainda que estas possibilidades não sejam consideradas rotineiras, devem ser ponderadas como indícios explicativos sobre o porquê de algumas mudanças envolvendo ministros, secretários e embaixadores com a ascensão de diferentes governos. Assim, a concepção de uma homogeneidade do Itamaraty seria matizada por eventuais desestabilizações, denotando, por exemplo, que conforme o funcionário burocrático encarregado, a linha de atuação, os posicionamentos e os resultados de uma determinada diplomacia podem ser diferentes. Em certa medida, esta possibilidade reitera a relevância de se analisar, comparativamente, os discursos dos chanceleres em busca de continuidades e rupturas de padrões.

¹⁶⁰ MOURA, C. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 37.

Ainda quanto à formação da burocracia do MRE, destaca-se seu elevado grau de especialização acadêmica, provido diretamente pelo Instituto Rio Branco. A partir da exigência de estudos diversificados e, ao mesmo tempo, consistentes, este embasamento educacional ofereceria a habilitação e a reputação necessárias à deliberação de temas de relações exteriores. Esta formação criteriosa mostra-se fundamental para a legitimação da atuação do MRE, sendo considerados, portanto, agentes autorizados principalmente (senão apenas) os diplomatas de carreira do Itamaraty. Além disto, não se pode olvidar que a pauta de política externa, muitas vezes, mostra-se complexa para outros agentes, bem como há notada dificuldade de informação completa e confiável no processo decisório em torno desta área. Por estes fatores, percebe-se que a discussão e a atuação prática sobre temáticas da política externa brasileira mostra-se, a princípio, como um conjunto de atividades restritas a membros da burocracia diplomática e atores avalizados do corpo político.

Neste sentido, percebe-se que a noção de insulamento burocrático compreende boa parte da trajetória histórica recente do Itamaraty, enfatizando as características essenciais que cercam a centralização do processo decisório na política externa brasileira. Na abrangente interpretação desenvolvida por Edson de Oliveira Nunes, o insulamento burocrático corresponde a um fenômeno político originado no período estadonovista, representando a busca por uma efetiva separação de determinados setores técnicos da administração estatal em relação à influência de diversos tipos de interesses e pressões.¹⁶¹ Deste modo, os setores administrativos insulados estariam estrategicamente afastados das demandas dos funcionários tradicionais, da vontade popular manifesta pela sociedade e dos interesses dos partidos políticos ou mesmo do Congresso Nacional; distanciados, portanto, da negativa influência do personalismo e do clientelismo que fortemente marcam a história republicana do Brasil.

Assim, a autonomia de atuação da diplomacia brasileira poderia ser observada na condução da sua política regular, onde, mesmo com mudanças importantes no regime político (a exemplo da ditadura civil-militar inaugurada em 1964), não houve ingerência significativa neste setor da burocracia estatal. Por este prisma, poderia se afirmar que o Itamaraty seria, inclusive, beneficiado por uma dada

¹⁶¹ Cf. NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 53-57.

estabilidade interna, tendo em vista que, em função de sua especialização e respeitabilidade, seria preservado de alterações e interesses conjunturais do campo político. Nesta perspectiva, a presença de membros alheios à formação diplomática tradicional do Instituto Rio Branco também seria algo relativamente incomum na condução da política externa brasileira ao longo do período republicano. Não obstante, pode-se inferir uma verdadeira diversidade de posicionamentos políticos e ideológicos entre os diplomatas, o que evidencia que, ao fim e ao cabo, a suposta vigência de um insulamento burocrático não implicaria em uma total tecnificação, ou mesmo uma despolitização deste setor.

Outro aspecto associado ao tema da relativa autonomia do Itamaraty corresponderia a uma frequente distinção feita entre duas dimensões básicas da política externa, compreendidas enquanto política de Estado e política de governo. Nestes termos, a política de Estado representaria a defesa de conceitos e valores tradicionais da diplomacia nacional, abarcando seus princípios basilares, como o multilateralismo, a não-intervenção e o respeito à soberania. A formulação e condução da política externa como política de Estado seria, então, uma atribuição prioritária da burocracia profissional do MRE. Por seu turno, a política de governo seria a forma variável das administrações político-partidárias vigentes perseguirem estes princípios gerais estabelecidos pela dinâmica da política de Estado. Contudo, como indício de uma relativização da centralidade do Itamaraty na condução da política externa brasileira, percebe-se uma maior proximidade entre as dimensões estadista e governamental no contexto democrático surgido com a Nova República.¹⁶² Deste modo, no atual cenário, incrementa-se a possibilidade de influência do debate político e público sobre o estabelecimento das prioridades, dos chamados interesses nacionais e da própria agenda para a política externa.

Com a redemocratização no país e as mudanças decorrentes da ordem internacional do pós-Guerra Fria, verificam-se mudanças expressivas na forma de organização institucional do Itamaraty – o que influi diretamente na condução da política externa brasileira. Por um lado, a retomada da ordem democrática no Brasil diminui a independência do MRE, tendo em vista o incremento da possibilidade de responsabilização e controle político sobre este setor burocrático. Nesta perspectiva,

¹⁶² Cf. FIGUEIRA, A. **Poder decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2009. Em particular os Capítulos 2 e 4.

o Legislativo e, especialmente, o Executivo passam a desenvolver uma maior fiscalização e influência sobre a atuação do corpo diplomático. Por outro lado, a nova ordem mundial, a pulsão globalizante e os processos de regionalização acentuaram a inerente conexão entre os interesses domésticos e externos dos países. Como resposta a este cenário internacional em acelerada transformação, o núcleo institucional da política externa brasileira apresenta medidas que resultam em uma maior abertura na formulação de suas ações, contando com a participação de agentes relevantes de outros setores do governo, da sociedade civil e da esfera econômica.

Ademais, o Itamaraty desenvolveu uma série de mudanças internas, no âmbito organizacional e decisório, com vistas a refletir mais adequadamente a nova ordem mundial e as alterações estratégicas na agenda da política externa brasileira. Um dos aspectos mais relevantes neste sentido corresponde à disseminação de secretarias de Relações Internacionais em praticamente todos os órgãos ministeriais do governo federal, distribuindo algumas das competências da política exterior a outros setores para além do MRE, o que resultaria em um progressivo processo de “horizontalização” da política exterior.¹⁶³ Não obstante, o Itamaraty manteria como uma de suas principais atribuições justamente a coordenação interministerial de todas estas ações descentralizadas.

No que concerne ao tema deste estudo, pode-se apontar como exemplo relevante destas transformações institucionais verificadas a modificação do *status* conferido à integração da América do Sul. Em meados de 2003, as informações e negociações envolvendo esta região, até então sob a alçada do Departamento das Américas, foram transferidas para a recém-criada Subsecretaria-Geral da América do Sul.¹⁶⁴ Tal mudança organizacional sinalizou uma importante elevação institucional no trato desta área estratégica, possibilitando ainda um planejamento inovador e especializado dos diversos aspectos que envolvem o processo desta integração sul-americana.

¹⁶³ FARIA, C. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 34, n. 1, janeiro/junho de 2012. p. 322.

¹⁶⁴ Cf. PUNTIGLIANO, A. “Going global”: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 1, junho de 2008. p. 43-44.

3.4 UMA “POLITIZAÇÃO” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA?

De modo geral, a argumentação acima assinala a existência de uma histórica autonomia relativa e homogeneidade na atuação do corpo burocrático-diplomático do MRE. Esta caracterização seria reflexo da reconhecida competência técnica apresentada por este órgão, bem como decorrência do retrospecto de sucessivos governos que atribuiriam elevado grau de independência à atuação do Itamaraty. A tese de uma uniformidade na configuração do MRE seria ainda reforçada por uma trajetória de defesa dos princípios considerados basilares à nação, tais como o universalismo, a soberania e a não-intervenção. Ademais, esta consistência interna seria observável na atualidade, tendo em conta a relativa continuidade de determinados traços da política externa ao longo de distintos governos, sendo a preservação da pauta de integração da América do Sul um suposto exemplo disto.

Não obstante, outros fatores devem ser considerados para uma melhor avaliação da política exterior brasileira, com vistas a problematizar a interpretação de sua condução como um processo praticamente consensual ou monolítico. Neste sentido, convém aludir algumas recentes análises que apontam, de outro modo, para a emergência de relevantes condições que supostamente desestabilizariam tal homogeneidade na atuação do MRE. Dentre estas condições, pode-se destacar o que seria uma politização (ou mesmo partidarização) da política externa brasileira contemporânea, além das crescentes demandas por maior participação e publicização das decisões nesta área, como decorrência do processo de consolidação de uma sociedade democrática.

Para encaminhar esta discussão, mostra-se necessário aventar, preliminarmente, a relação entre duas esferas fundamentais à política externa: o setor político institucionalizado (representado por membros eleitos do Executivo e do Legislativo) e a burocracia (composta por funcionários de carreira). Quanto a este ponto, deve-se enfatizar uma distinção essencial entre a natureza destes dois setores, muito embora sejam verificáveis algumas hibridizações ao longo da história. De modo geral, os reiterados pontos de distanciamento entre estas duas esferas seriam associados a suas prerrogativas, suas hierarquias, suas formas de recrutamento, seus canais de influência e, particularmente, suas possibilidades de

responsabilização. Estas diferenças influem decisivamente nos padrões e nos limites de atuação, condicionando as estratégias desenvolvidas por estes distintos corpos. Nesta perspectiva, uma problemática pertinente à discussão em foco reside na delegação de poderes do Executivo e do Legislativo para a burocracia – neste caso, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Dentre algumas possibilidades analíticas pertinentes, a relação da esfera política com o corpo burocrático pode ser abordada a partir de um modelo explicativo que ressalta as complexidades da delegação através da interação *principal-agent*.¹⁶⁵ Nesta leitura, o setor político tradicional representaria a categoria do *principal*, entendido como aquele indivíduo, coletividade ou instituição que possui capacidade de indução e poder de mando, delegando ordens ao pessoal subordinado da burocracia especializada, a qual, dentro desta mesma lógica, seria considerada como *agent*. Assim, como os próprios termos desta abordagem organizacional denotam, a relação entre estas duas esferas estatais estaria calcada em uma hierarquia formal.

Todavia, em uma cadeia de transmissão que envolve a ordem emanada do *principal* e a execução pelo *agent*, uma série de aspectos poderia interferir no perfeito cumprimento de uma determinada política pública. Dentre estes fatores intervenientes, pode-se mencionar as assimetrias de informação e os problemas de comunicação, bem como os constrangimentos diversos da ação ou da interação, onde influiriam os conflitos de interesses e as diferentes ideologias, por exemplo. Destarte, uma dada ordem delegada a agentes da burocracia poderia sofrer sérias restrições ou desvios em relação aos propósitos originais do seu mandante político. A partir deste dilema inerente à delegação, torna-se inteligível a busca por arranjos que conduzam a um melhor monitoramento e um controle mais eficaz por parte do setor político sobre a atuação da burocracia.¹⁶⁶

Sem necessariamente aderir aos pressupostos teóricos de tal abordagem organizacional, as questões suscitadas podem constituir um ponto de partida para problematizar a suposta homogeneidade da atuação do Itamaraty. Deste modo, os

¹⁶⁵ Para um abrangente panorama das divergentes posições acerca desta problemática, ver: WOOD, B.; WATERMAN, R. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**. Los Angeles: APSA, v. 85, n. 3, September 1991.

¹⁶⁶ Cf. MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**. Austin: MPSA, v. 28, n. 1, February 1984.

diferentes pontos-de-vista, as ideologias, os posicionamentos políticos e os interesses corporativos compreenderiam alguns dos aspectos definidores da maior ou menor aproximação entre os agentes políticos e burocráticos. Assim, mostra-se pertinente discutir fatores que, de algum modo, poderiam denotar uma aproximação de projetos dos agentes políticos em relação à linha de ação regular da burocracia. Nesta perspectiva, convém destacar uma interpenetração das prioridades governamentais para as relações exteriores do Brasil em outros âmbitos da administração, onde o desenvolvimento de ações em diversos ministérios e secretarias também acaba servindo aos propósitos da política externa.

Neste sentido, Antônio Carlos Lessa, Leandro Freitas Couto e Rogério de Souza Farias¹⁶⁷ enfatizam o conteúdo dos planos plurianuais (PPA) elaborados pelo governo federal, os quais poderiam constituir um relevante indicador das estratégias e pautas de relações exteriores do país. Assim, a conservação ou a mudança de orientação da política externa brasileira ao longo dos últimos governos acabaria por se refletir nas proposições destes planos, tendo em vista que tais instrumentos indicam prioridades e formas específicas de consecução do desenvolvimento nacional, o que guarda estreita conexão com a linha de atuação internacional.

Segundo a referida análise, a adesão inicial do governo Fernando Henrique Cardoso à ortodoxia neoliberal hegemônica acabaria por ser refletida nas prioridades do PPA 1996/1999. Neste planejamento, os autores percebem justamente a ausência de indicações de uma articulação estratégica entre as prioridades estabelecidas e a ação internacional do país para sua consecução, o que denotaria a falta de preocupação de tal governo com uma política externa autônoma. Por outro lado, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso indicaria uma alteração neste padrão, própria de um contexto de crescente descontentamento com os resultados da adoção de uma agenda neoliberal. A partir de então, pode-se perceber a maior conexão entre os objetivos de desenvolvimento nacional a médio prazo, estabelecidos pelos documentos de planejamento, e a pauta prevista para a atuação da política externa brasileira. Os planos plurianuais que contemplam a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva incrementariam o papel da

¹⁶⁷ LESSA, A.; COUTO, L.; FARIAS, R. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, v. 52, n. 1, junho de 2009.

política exterior para a busca dos objetivos nacionais definidos como prioritários, bem como reiterariam o valor estratégico atribuído à integração sul-americana.

Desde a delimitação da América do Sul, que se apresentava no plano 2000-2003 e se consolidou nos planos posteriores, mostrando que essa opção não é nova no governo Lula, até a aposta na projeção internacional da temática dos biocombustíveis, no PPA 2008/2011, fizeram parte das orientações estratégicas do governo, que deveriam subsidiar as ações setoriais e estimular a cooperação técnica e coordenação política entre os países ou blocos parceiros.¹⁶⁸

De forma similar, Raúl Zibechi percebe que a ascensão do governo petista alçaria o planejamento estratégico brasileiro a um novo patamar, especialmente a partir da criação do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o qual ainda viria a se transformar na Secretaria de Assuntos Estratégicos.¹⁶⁹ Como fruto da intensa atuação desta esfera governamental, destaca-se a elaboração do “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022”, documento que lançaria as diretrizes básicas para o desenvolvimento do país em diferentes âmbitos, com destaque para sua atuação internacional, onde percebe-se a manutenção e a priorização da América do Sul.

Deste modo, o estabelecimento de objetivos gerais de desenvolvimento e de relações prioritárias com determinados países ou regiões pode ser percebido através do conteúdo de diferentes planos estratégicos de médio e longo prazo. Além do acompanhamento da estabilidade ou flutuação dos objetivos da política externa brasileira ao longo de diferentes administrações, este tipo de planejamento permite inferir como a atuação da burocracia diplomática acompanhou as diretrizes fixadas pelos governos. Ademais, em uma perspectiva mais ampla, o exame de tais planos possibilita uma melhor percepção acerca da própria concepção que se tem sobre o papel da política exterior por parte de cada gestão. Por outro lado, convém assinalar que restringir-se a estes aspectos pode induzir a uma leitura simplificadora da política externa de um país, situando-a em termos praticamente dicotômicos: 1) como um mero instrumento de interlocução no âmbito internacional, a partir da

¹⁶⁸ Ibid., p. 106.

¹⁶⁹ ZIBECHI, R. **Brasil potência**: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012. Especialmente o Capítulo 3.

adesão a uma agenda hegemônica; ou 2) como um meio de inserção diferenciada no plano global, com vistas à promoção de supostos interesses nacionais.

A partir da consideração de tais questões, pode-se discutir melhor a linha de argumentação que sustenta a vigência de um suposto processo de “politização” da política externa brasileira contemporânea.¹⁷⁰ Esta conceituação aparentemente redundante corresponderia à percepção de uma crescente presença de agentes com engajamento “ideológico” e “político” na composição e condução da diplomacia, o que, então, desestabilizaria um histórico de controle burocrático sobre a política externa do país. De modo geral, este tipo de interpretação associa a emergência de tal politização a uma conjuntura bastante recente, muitas vezes tida como decorrência da dinâmica exterior implantada pelo governo petista. Contudo, convém realizar uma avaliação e contextualização desta linha de argumentação, com vistas a problematizar seus termos e, ademais, ponderar como esta putativa mudança incidiria sobre a constituição do discurso integracionista da política externa brasileira.

Conforme referido anteriormente neste trabalho, ao longo de vários governos republicanos, em regimes autoritários ou democráticos, a grande maioria dos indicados ao posto de chefia do MRE era composta por diplomatas de carreira – o que reforçaria a ideia de um corpo seletivo e especializado de servidores, bem como avalizaria a noção de um insulamento burocrático nesta área da administração pública. Apesar disto, a Nova República brasileira principiaria, justamente, com oito anos de uma sequência de cinco gestões de chanceleres com trajetórias alheias à diplomacia.¹⁷¹

Com relação ao recorte temporal em consideração neste trabalho, observa-se que o governo de Itamar Franco ainda contou com a presença de um político à frente do Itamaraty, com a indicação do então senador peessedebista Fernando Henrique Cardoso. A partir da transferência deste para o Ministério da Fazenda, o presidente ainda pretendia nomear José Aparecido de Oliveira, ex-

¹⁷⁰ Um panorama do debate acerca desta “politização” pode-se encontrado, com distintos matizes, nos seguintes artigos: FARIA, C. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 2, dezembro de 2008; HAGE, J. Do exército ao Itamaraty: a desarticulação do Estado brasileiro. **Meridiano 47**. Brasília: IBRI, n. 114, janeiro de 2010.

¹⁷¹ Esta lista de nomeações para o MRE é composta, consecutivamente, por: Olavo Setúbal, empresário e ex-prefeito de São Paulo; Roberto de Abreu Sodré, liderança da Frente Liberal e ex-governador de São Paulo; Francisco Rezek, professor de Direito e membro do Supremo Tribunal Federal; Celso Lafer, professor de Direito; e Fernando Henrique Cardoso, sociólogo e senador pelo PSDB. Para maiores detalhes, consultar: CASTRO, F.; CASTRO, F. **Dois séculos de organização do Itamaraty (1808-2008)**. v. 2: 1979-2008. Brasília: FUNAG, 2009.

governador do Distrito Federal, mas, diante da impossibilidade deste, foi efetivado como chanceler Celso Amorim, um experiente diplomata de carreira que ocupava a Secretaria-Geral de Relações Exteriores. Deste modo, o governo de Itamar Franco apresentaria uma inflexão no padrão da política externa brasileira da Nova República, pois proporcionou o retorno de um agente formado pelo Instituto Rio Branco na tarefa de conduzir o Itamaraty. Não obstante, a influência política sobre a atuação diplomática ainda poderia ser, em alguma medida, assinalada, visto que o chanceler Celso Amorim encontrava-se filiado ao PMDB a esta época.

Ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, mesmo que se possa pontuar a influente presença de agentes externos ao Itamaraty, houve um predomínio de membros da própria burocracia diplomática. Isto pode ser percebido por uma gestão relativamente longeva de um diplomata de carreira, Luiz Felipe Lampreia, enquanto ministro das Relações Exteriores. Nos dois últimos anos de governo peessedebista, contudo, ocorre a substituição do chanceler, com a nomeação do professor Celso Lafer para ocupar o cargo. Este bacharel em Direito, que já fora ministro durante o mandato de Fernando Collor de Mello, além de não ser egresso do Instituto Rio Branco, ainda guardava notórias relações com a cúpula do PSDB. Ademais, conforme aventado previamente, deve-se considerar que esta conjuntura foi caracterizada pela emergência da diplomacia presidencial, a qual viria a implicar em uma redefinição do papel do MRE na condução da política externa brasileira.¹⁷² Com relação a estas mudanças, a análise de Paulo Gilberto Fagundes Vizontini problematizaria seus efeitos:

No plano especificamente diplomático, Fernando Henrique habilmente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. FHC transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial.¹⁷³

¹⁷² Cf. CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**. Washington: Sage, v. 30, n. 2, 2009.

¹⁷³ VIZENTINI, P. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas: Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 5, n. 2, julho/dezembro de 2005. p. 382.

Neste sentido, pode-se perceber que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva manteve nítidas práticas da chamada diplomacia presidencial, mas introduziu matizes em relação ao padrão anterior. Segundo a avaliação da politóloga Maria Cecília Spina Forjaz¹⁷⁴, haveria uma lógica de compartilhamento de tarefas na área de política externa desta gestão. O principal indício desta divisão de atribuições corresponderia à significativa manutenção do ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, ao longo dos dois mandatos, em associação à atuação do professor Marco Aurélio Garcia, membro fundador do PT, na condição de assessor especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República. Este compartilhamento teria se mostrado consistente e coordenado ao longo do período como um todo, denotando uma expressiva afinidade de ideias. Nesta perspectiva, a filiação de Celso Amorim ao PT¹⁷⁵, no final do ano de 2009, revela-se paradigmática quanto a esta tendência verificada pela autora.

Ou seja, houve uma convergência entre o posicionamento político-ideológico do chanceler e seu grupo dentro do Itamaraty (os chamados “barbudinhos”, geração de diplomatas formados no início dos anos sessenta, com tendências fortemente nacionalistas, estatistas e desenvolvimentistas) e as propostas do PT para a política externa.¹⁷⁶

A partir destas observações, deve-se ressaltar a possível delimitação de distintos posicionamentos ideológicos no interior do Itamaraty, o que constituiria ainda um ponto de contato entre o corpo diplomático e os agentes político-partidários. Nesta linha, a análise exploratória empreendida por Miriam Gomes Saraiva circunscreve a atual existência de duas correntes concorrentes no seio do MRE: os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas.¹⁷⁷ A primeira corrente, muitas vezes denominada de “liberal”, corresponderia a um grupo de diplomatas que se desenvolveu no governo Cardoso, sob a gestão de Luiz Felipe Lampreia, com identificação a PSDB e DEM, tendo como pautas a liberalização econômica e a

¹⁷⁴ FORJAZ, M. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: MOISÉS, J. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

¹⁷⁵ Chama a atenção o tipo de recepção que este evento obteve, o que pode ser verificado, por exemplo, através dos intitulados de matérias publicadas por alguns dos principais jornais do país: “Amorim se filia ao PT em busca de um ‘palanquezinho’”. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 1º de outubro de 2009. Primeiro Caderno, p. 07; “Meirelles e Amorim põem BC e Itamaraty na campanha”. **O Globo**. Rio de Janeiro, 1º de outubro de 2009. Primeiro Caderno, capa.

¹⁷⁶ FORJAZ, M. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: MOISÉS, J. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 55.

¹⁷⁷ SARAIVA, M. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro: UERJ, ano I, n. 1, janeiro/junho de 2010.

adesão aos grandes temas de instituições internacionais. A corrente autonomista, ou “nacionalista”, emergiria com a administração Lula, inspirada por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, em estreito contato com o PT, com a defesa de princípios econômicos desenvolvimentistas, estatistas e nacionalistas.

Não obstante os avanços desta leitura, deve-se ponderar a temporalidade atribuída às duas correntes do MRE, pois a autora percebe tal divisão como uma condição relativamente recente, o que reforçaria a tese de uma politização da política externa brasileira. Nesta linha, pode-se especular a quanto tempo esta (ou outra) divisão político-ideológica viria influenciando a própria condução da política exterior do país. De todo modo, ao identificar estas grandes linhas na Casa de Rio Branco, a autora contribuiria para fragilizar a disseminada ideia de uma homogeneidade entre os agentes diplomáticos, os quais ainda alimentariam esta autoimagem de um corpo burocrático eminentemente técnico, altamente hierarquizado e coeso, com uma identidade quase monolítica.

A partir de uma lógica distinta, alguns diplomatas e analistas tendem a perceber os diferentes posicionamentos políticos em torno do MRE como um fenômeno induzido por governos recentes.¹⁷⁸ Um dos expoentes desta interpretação é o cientista social e diplomata Paulo Roberto de Almeida¹⁷⁹, o qual identifica um processo de crescente “ideologização” da política externa brasileira contemporânea. Tal diagnóstico estaria embasado na presença de inclinações ou mesmo vinculações político-partidárias entre alguns diplomatas e, especialmente, na indicação de membros alheios à burocracia do Itamaraty para postos importantes na condução das relações exteriores. Em sua concepção, com a ascensão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva ocorreria uma exacerbação deste fenômeno, pois os ideais preconizados pela agenda petista para a política internacional estariam sendo largamente implantados. Diferentemente de outras pautas deste governo, como a política macro-econômica e as propostas de reformas, as mudanças sinalizadas na área de política externa gozariam de aprovação generalizada entre os apoiadores do presidente, particularmente no interior de seu partido.

¹⁷⁸ O argumento da politização foi bastante difundido, em entrevistas e artigos de jornais, por parte de agentes considerados influentes, como Celso Lafer, Roberto Abdenur e Rubens Barbosa, entre outros. Para uma análise deste debate, ver: LOPES, D. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 54, n. 1, junho de 2011.

¹⁷⁹ ALMEIDA, P. Políticas de integração regional no governo Lula. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**. Brasília: UniCEUB, v. 2, n.1, janeiro/junho de 2005.

Essa constatação é ainda mais verdadeira e enfática no que se refere à política externa especificamente voltada para o âmbito regional, seja no terreno da integração, seja ainda no diálogo político e na coordenação de posições com determinados governos da região, alegadamente identificados ao campo progressista ou antiimperialista, como é natural que ocorra num partido identificado com essas correntes políticas como é o PT.¹⁸⁰

Ainda segundo Paulo Roberto de Almeida, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva introduziria uma relevante alteração em relação à condução da política externa da gestão anterior. De acordo com o autor, mesmo sendo inicialmente crítico ao protagonismo diplomático desempenhado por Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos, o presidente petista teria replicado e, inclusive, ampliado este modelo de engajamento direto do mandatário em diversas deliberações de política exterior. Em acréscimo, o presidente ainda contaria com a atuante participação de auxiliares diplomáticos identificados ao PT. Nos termos propostos por este cientista social, seria perceptível, portanto, uma transição do padrão de “diplomacia presidencial” para o que denominaria como uma “diplomacia partidária”.

Por esta lógica, a putativa partidarização levada a cabo pela política externa petista poderia incorrer em uma série de riscos à estabilidade diplomática do país: uma confusão entre política de Estado e política de governo; uma flutuação das prioridades da agenda de política externa, conduzindo a posturas diplomáticas erráticas e inconsistentes; uma demasiada polemização de questões de política exterior, o que poderia prejudicar e retardar o trâmite de pautas importantes ao país; e, especialmente, a inclusão do MRE na lógica de patronagem que fundamenta a disputa político-partidária por cargos junto ao governo federal. Os principais sinais do padrão partidarizado da política externa desta gestão seriam a presença do petista Marco Aurélio Garcia na Assessoria para Assuntos Internacionais da Presidência e a posterior filiação do ministro Celso Amorim ao PT.

Em um contraponto a esta leitura, pode-se aventar que tal período apresentaria ainda um movimento de “despolitização” de importantes embaixadas pelo mundo. Neste sentido, a partir de 2006, o chanceler Celso Amorim obteve autonomia para afastar políticos renomados que ocupavam representações

¹⁸⁰ Ibid., p. 22.

brasileiras em capitais estratégicas, como Buenos Aires, Lisboa, Roma e Washington, entre outras.¹⁸¹ Em substituição aos agentes políticos, foram indicados diplomatas sem experiência significativa em postos de chefia no exterior. Esta conduta poderia ser interpretada como uma maneira de renovar os quadros do MRE em colocações importantes para a política externa brasileira. Outrossim, a presença de diplomatas de carreira menos experimentados seria uma forma de potencializar maior influência e controle a partir de Brasília, evitando o risco de condutas consideradas demasiadamente autônomas. Deste modo, esta postura de “profissionalização” dos encarregados de embaixadas relativizaria o argumento de uma suposta politização ou partidarização da política externa brasileira recente.

Como outro contraponto a tal interpretação de uma suposta partidarização promovida pela gestão petista, pode-se assinalar a ocorrência de relevantes controvérsias “ideológicas” envolvendo membros do Itamaraty durante a administração tucana. Neste sentido, as crescentes manifestações públicas dos diplomatas Rubens Ricupero e Samuel Pinheiro Guimarães, com severas condenações ao projeto da ALCA, acabariam por gerar uma grande polêmica em torno da condução da política externa brasileira no governo Cardoso. Um dos resultados mais graves desta escalada de críticas corresponderia à exoneração do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães de seu posto no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do MRE. Na ocasião, este diplomata seria enquadrado na chamada “lei da mordaza”, nome atribuído à circular expedida pelo ministro Celso Lafer, segundo a qual os funcionários do serviço exterior deveriam pedir autorização prévia para se manifestarem publicamente sobre assuntos referentes à política exterior do Brasil.¹⁸² Esta demissão viria a adquirir ampla repercussão no meio diplomático e na imprensa, sendo interpretada como um expurgo decorrente de uma depuração ideológica para a contenção do debate.¹⁸³

Diante do exposto, pode-se inferir que a linha de interpretação discutida parece questionar mais propriamente as escolhas políticas e o sentido das transformações implementadas nos recentes governos, partindo do pressuposto

¹⁸¹ Exemplos expressivos desta tendência foram os afastamentos do ex-presidente Itamar Franco, que ocupava a embaixada em Roma, e do presidente de honra do PMDB, Antonio Paes de Andrade, então lotado em Lisboa.

¹⁸² Cf. LOPES, D. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, v. 54, n. 1, junho de 2011. p. 81-82.

¹⁸³ Para maiores detalhes acerca deste evento e de sua repercussão, ver: SILVA, A. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre, 2008. p. 154-161.

normativo de que seus desdobramentos seriam necessariamente negativos para a condução da política externa do país. Nesta perspectiva, as referidas noções de politização e, especialmente, de partidarização da diplomacia brasileira denotariam uma visão que tende a naturalizar os proclamados “interesses nacionais”, os quais seriam perseguidos por uma conduta supostamente técnica e isenta.¹⁸⁴ Com tal postura, esta abordagem acaba por obliterar a disputa essencialmente política e contingencial que envolve a fixação dos sentidos atribuídos a estes supostos interesses do Brasil. Em concordância com as observações de Maria Regina Soares de Lima e Rubens Duarte, pode-se afirmar o seguinte:

Esta interpretação da partidarização da política externa revela um sentimento tecnocrático, de negação da política, uma vez que em qualquer democracia a política externa é sempre politizada, refletindo as orientações político-ideológicas do governo de turno. Mesmo que os compromissos internacionais assumidos por qualquer governo democrático não devam ser revertidos a cada mudança de governo, sob pena do país perder sua credibilidade face aos parceiros externos, existe sempre alguma latitude para que governos eleitos possam incluir temas de política externa em suas plataformas eleitorais.¹⁸⁵

Ao fim e ao cabo, ao assumir um argumento que atribui maior interpenetração de aspectos político-partidários no processo de elaboração e condução da política externa brasileira recente, a disseminada interpretação de uma autonomia do Itamaraty neste setor seria conseqüentemente minada. Durante o período em tela, pode-se perceber algumas expressivas modificações na relação entre os agentes políticos e a burocracia diplomática, sendo o desenvolvimento da política exterior do governo Luiz Inácio Lula da Silva notório neste sentido, mas de forma alguma foi exclusivo. Diante do exposto, deve-se ponderar o efetivo impacto e significado de tais mudanças na atuação diplomática, com o fito de não incorrer em uma possível reificação do padrão anterior enquanto um modelo “tradicional” de exercício técnico e desideologizado da diplomacia brasileira – uma leitura que contrariaria os pressupostos básicos da Análise de Política Externa.

¹⁸⁴ Quanto a esta suposição, Christopher Hill adverte: “[...] formulação de políticas é política, e os burocratas responsáveis por decisões de alto nível na política externa são animais políticos, reconhecendo o fato ou não.” HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 96.

¹⁸⁵ LIMA, M.; DUARTE, R. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-line**. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, v. 8, n. 9, 2013. p. 03.

Ademais, a influência crescente do campo político-partidário sobre a atuação diplomática também poderia ser interpretada por um ângulo mais amplo e diferente – na realidade, um ângulo diametralmente oposto. Considerando as profundas mudanças decorrentes da redemocratização no Brasil, seria plausível avaliar esta maior “politização” ou “partidarização” da condução da política exterior como um fator de potencial incremento do controle e da responsabilização pública sobre este setor do Estado. Assim, ao se conceber a política externa do país como um campo de política pública – mais um dentre tantos outros –, torna-se possível questionar, justamente, a precariedade das ferramentas existentes para influência, acompanhamento e *accountability*, principalmente em termos de controle por parte da sociedade e do corpo político.¹⁸⁶

De modo geral, este tipo de interpretação ainda engloba a crescente demanda por um aumento da transparência na condução da política internacional. Esta pressão societária e política pode ser percebida em diversos países e em diferentes foros internacionais, como decorrência da expansão de regimes democráticos e do cenário de globalização, onde se estreitariam determinadas conexões políticas e aumentaria a circulação de informações relevantes no âmbito mundial. Nesta direção, mostra-se paradigmática a iniciativa envolvendo a divulgação na *internet* de uma gama de documentos diplomáticos confidenciais de diversos países, promovida principalmente por meio da organização transnacional WikiLeaks.¹⁸⁷ O objetivo manifesto por estes ciberativistas consistiu justamente em aumentar a transparência em torno destes temas, o que acabaria por gerar uma grande polêmica a respeito dos (supostos) limites no controle de informações em sociedades democráticas.

No que tange à política externa, as demandas por maior publicização da agenda internacional e ainda por uma ampliação do escopo de agentes envolvidos nestes debates políticos acabam por ganhar substância com a noção de nova

¹⁸⁶ Para uma discussão mais ampla sobre diferentes as modalidades de checagem e responsabilização, ver especialmente: O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 44, 1998.

¹⁸⁷ Uma ponderação acerca dos efeitos destas divulgações sobre a condução da atividade diplomática, particularmente após o caso de vazamento de telegramas confidenciais do governo estadunidense versando sobre a atuação da política externa brasileira, pode ser encontrada em: LAFER, C. Vazamentos, sigilo, diplomacia: a propósito do significado do WikiLeaks. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 19, n. 4, março/abril/maio de 2011.

diplomacia pública.¹⁸⁸ De acordo com esta perspectiva, pode-se verificar uma crescente e deliberada exposição dos assuntos de relações exteriores de uma gama de países, o que remonta ao contexto do final da Segunda Guerra Mundial, mas se exacerbaria com a expansão das tecnologias de informação da atualidade. Estes assuntos de relações exteriores publicizados passariam, então, a ser matéria de interesse, acompanhamento e debate para outros Estados, bem como para diversos e novos atores.

A partir destas preocupações da diplomacia pública, seria possível inferir que a diplomacia presidencial, notadamente desenvolvida pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, poderia trazer consequência que, paradoxalmente, incrementassem o grau de publicização e controle da política exterior. Por esta ótica, a concentração de influência diplomática em torno do mandatário – em aliança com a conduta da burocracia regular – representaria um meio de elevar a imagem do país internacionalmente, potencializando uma melhor inserção. Ademais, com esta atuação de protagonismo, o presidente traria maior visibilidade interna para os assuntos da política externa, tendo em vista que a participação presidencial aproximaria o status desta área específica às demais da administração pública. Uma consequência disto seria a política externa obter maior alcance e relevância em debates junto à opinião pública brasileira.

Quanto à forma de relacionamento entre os agentes formuladores da política externa e a sociedade civil, observa-se ainda uma escassez de análises sobre este aspecto de crescente dimensão. De modo geral, pode-se inferir a persistência de uma significativa disparidade de poder entre as partes, o que se evidenciaria nas circunstâncias de potenciais incompatibilidades de pontos de vista sobre dado tema da política exterior.¹⁸⁹ No que tange à realidade brasileira contemporânea, percebe-se um incremento do acompanhamento da mídia, da academia, do debate público e do interesse da população em geral sobre assuntos direta ou indiretamente associados à atuação internacional do país, particularmente

¹⁸⁸ Cf. MELISSEN, J. (Ed.). **The new public diplomacy**: soft power in International Relations. London: Palgrave Macmillan, 2008.

¹⁸⁹ A partir de uma análise da conjuntura russa posterior à derrocada do socialismo, a temática da diferença de percepção política entre a elite diplomática e a mídia da população pode ser encontrada no trabalho de: ZIMMERMAN, W. **The Russian people and foreign policy**: Russian elite and mass perspectives (1993-2000). Princeton: Princeton University Press, 2002.

quando seus efeitos sobre o âmbito interno são mais intensos.¹⁹⁰ Nesta direção, pode-se conjecturar que a crescente diversidade de posições em debate vem contribuindo para uma gradual abertura e modernização institucional do processo decisório da política exterior.

Não obstante, o desenvolvimento das aludidas mudanças mostra-se como um processo em curso, com resultados ainda incertos ou apenas parcialmente alcançados. De modo geral, percebe-se que, ao longo do período em foco, a política exterior brasileira adaptou-se para acolher diferentes vozes e perspectivas, mas manteve um padrão de deliberação e atuação relativamente centralizado.¹⁹¹ Desta forma, o presidente da República e o chanceler permaneceram em uma posição privilegiada no processo de elaboração e condução da política externa do país – o que os situa, portanto, como agentes fundamentais para o encaminhamento de uma análise voltada para o discurso de integração da América do Sul.

¹⁹⁰ Uma interessante pesquisa sobre a relação entre as prioridades da política externa e os interesses manifestos na sociedade brasileira pode ser encontrada em: SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

¹⁹¹ De acordo com a análise de Christopher Hill, este padrão seria internacionalmente recorrente, condicionado pela inerente complexidade de tal área: “Na medida em que a política externa, portanto, procura integrar as diversas vertentes das relações exteriores, será conduzida por meio do que pode ser denominada como ‘política externa executiva’, a qual consiste na primeira instância do chefe de governo e do ministro de relações exteriores, mas muitas vezes ampliada, de acordo com as circunstâncias, para incluir os ministros da defesa, das finanças, da economia e do comércio.” HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 56.

4 A AMÉRICA DO SUL NO DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O presente capítulo apresenta, inicialmente, um sucinto levantamento dos principais processos históricos que embasam a emergência de discursos para a formação dos blocos regionais na contemporaneidade, o que se mostra algo relevante na medida em que auxilia a conferir-lhes sentido. A partir destes aspectos, pode-se desenvolver mais propriamente um exame do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul, tendo por base o período que envolve os governos de Itamar Franco, de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta análise empreende uma avaliação dos diferentes conteúdos atribuídos ao significante “integração”, o qual representaria o centro de importantes disputas discursivas para a fixação de sentidos. Ademais, são averiguados os traços de continuidades e rupturas nos pronunciamentos dos principais agentes da política exterior brasileira, apresentando como preocupações essenciais as justificativas e os objetivos enunciados para levar a cabo esta regionalização específica.

4.1 CONDIÇÕES DE EMERGÊNCIA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O término do período chamado de Guerra Fria engendrou as condições para um novo cenário internacional. A derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas representou a eliminação do alinhamento automático entre Leste-Oeste nas relações internacionais, quando então os EUA passaram a desfrutar de uma posição privilegiada de liderança, particularmente nos âmbitos ideológico e econômico. Nesta nova realidade mundial, dois processos importantes e aparentemente divergentes acabaram por ser acentuados: a globalização e a formação de blocos regionais.

Ainda que remonte a mudanças profundas e de longa duração¹⁹², a globalização encontra as bases de seu aceleração histórico nas significativas modificações verificadas na organização da estrutura capitalista a partir da década

¹⁹² Cf. WALLERSTEIN, I. **World-systems analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2005.

de 1970, as quais fomentaram uma nova divisão internacional da produção. Esta reestruturação produtiva se desenvolveu em meio a um contexto de grave crise recessiva e crescente concorrência entre as economias centrais, onde a revolução científico-tecnológica propiciaria as condições para uma grande alteração nos padrões de produção, administração e rentabilidade no âmbito do capitalismo contemporâneo.¹⁹³ Assim, através de uma supremacia no desenvolvimento técnico e científico, os principais polos econômicos – a chamada tríade capitalista, composta por EUA, Europa Ocidental e Japão – conseguiram reorganizar seu processo produtivo pela automação, informatização e otimização. Deste modo, emergiria um sistema articulado de produção, circulação e consumo de mercadorias em escala global, cujas características basilares seriam a flexibilização e a descentralização da cadeia de trabalho para diferentes países, em uma busca constante por vantagens comparativas, mercados consumidores e maiores índices de lucratividade. Não obstante, o fluxo de capitais em direção às principais economias mundiais e o papel econômico centralizado nas grandes corporações multinacionais constituiriam indícios dos limites deste processo de globalização na atualidade.¹⁹⁴

Os princípios da chamada globalização neoliberal seriam articulados e disseminados pelos principais países de capitalismo desenvolvido, a maioria sob a chancela de governos de direita, bem como pela pressão de importantes instituições econômicas internacionais. As origens desta tendência encontram-se no enfraquecimento dos instrumentos keynesianos de gerenciamento macroeconômico capitalista, o que se agravaria pelo crescente desgaste do modelo do *welfare state* e pelos efeitos combinados da recessão com inflação, algo que marcou os anos 1970.¹⁹⁵ Em resposta, a década seguinte seria caracterizada pela introdução de medidas de enxugamento da máquina estatal, corte de gastos sociais, privatizações, controle orçamentário e liberalizações. Estas políticas foram sistematicamente implementadas pelos governos neoconservadores de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos EUA, os quais constituem marcos políticos da emergência do neoliberalismo no centro financeiro capitalista. A partir de então, esta

¹⁹³ Cf. VIZENTINI, P. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 24.

¹⁹⁴ Sobre limites e contradições deste fenômeno, ver especialmente: HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001; JAMESON, F. **A cultura do dinheiro**: ensaios sobre a globalização. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

¹⁹⁵ Uma acurada análise destes fenômenos pode ser encontrada em: OFFE, C. A democracia partidária competitiva e o *welfare state* keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Luperj, v. 26, n. 1, 1983.

ideologia passou a se expandir pelo mundo, em grande medida por meio da influência desempenhada pelos principais organismos de controle da economia mundial, tais como Banco Mundial e FMI.

Neste contexto, os países da periferia foram fortemente influenciados pela doutrina neoliberal encarnada no Consenso de Washington, cujas recomendações básicas versavam sobre a necessidade de enxugamento das funções estatais, liberalização dos fluxos de capitais e promoção da abertura comercial. Estas medidas liberalizantes foram propagadas como recursos essenciais para incrementar a capacidade de competição das economias nacionais, muitas das quais enfrentavam uma crise do modelo de desenvolvimento perante o processo de reestruturação capitalista a nível mundial – o caso brasileiro, em grande medida, encaixa-se neste quadro. De modo geral, a ampla abertura econômica e o aumento da concorrência global cristalizariam significativas desigualdades, tais como a desarticulação de setores produtivos nacionais desamparados e ainda a concentração dos fluxos de capitais em torno dos países do centro capitalista.¹⁹⁶

Paralelamente e apesar dos relevantes processos que marcam o avanço da globalização neoliberal, observa-se a acentuação e a difusão das experiências de formação de blocos econômicos regionais a partir de então. Neste contexto, a integração regional emergiria como uma estratégia coletiva para minorar os efeitos do aumento da competitividade internacional. Neste sentido, os processos de regionalização representariam uma forma de resistência à dinâmica básica da globalização neoliberal, tendo em vista que através destes blocos os Estados nacionais poderiam viabilizar políticas protecionistas, introduzir subsídios e coordenar ações econômicas de um modo ampliado, superando, portanto, algumas dificuldades da atuação isolada.¹⁹⁷

O hodierno desenvolvimento de diversos blocos econômicos – em distintas regiões do mundo – corroboraria esta interpretação da integração enquanto uma estratégia conjunta de proteção econômica. Ademais, deve-se ressaltar que a participação em um bloco regional também pode incrementar o peso político dos países envolvidos, propiciando maior poder de barganha em negociações

¹⁹⁶ Cf. WALLERSTEIN, I. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, P. (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

¹⁹⁷ Para uma análise abrangente da formação de blocos regionais, ver: FAWCETT, L. Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. **International Affairs**. London: Chatham House, v. 80, n. 3, 2004.

internacionais. Neste sentido, há ainda a possibilidade de uma expansão das atividades de cooperação regional para novos setores, como se verifica nas demandas não previstas nos campos de segurança e cultura, por exemplo, em que diversas experiências históricas de regionalização confirmariam esta tendência de ampliação.¹⁹⁸

No que tange especificamente ao Brasil, as pressões externas decorrentes da globalização se somaram às graves dificuldades internas em torno do esgotamento do modelo de desenvolvimento, o que acabou por influir nas opções assumidas para a integração regional. A partir do governo de Fernando Collor de Mello, pode-se apontar uma clara adesão do país ao ideário da globalização neoliberal, compreendida então como caminho para a modernização e a plena inserção no cenário internacional. Deste modo, esta conjuntura política marcou um significativo avanço do processo de liberalização da economia brasileira, acompanhado de uma abertura comercial unilateral, sem previsão de reciprocidade de mercados e sem proteção a setores produtivos nacionais. A estratégia da política externa deste período consistiria no engajamento do Brasil em um processo de aproximação ao chamado Primeiro Mundo, o que implicaria em uma diminuição dos pontos de atrito diplomático e uma participação ativa nos “novos temas” internacionais. A ambição básica consistia em aproveitar o que se considerava como as oportunidades abertas pelo novo cenário mundial, quando se poderia atualizar a agenda da política exterior brasileira, transformando o país em um *global player*.¹⁹⁹

A despeito destas profundas mudanças implementadas pelo governo Collor de Mello, pode-se observar uma relativa continuidade em determinadas áreas de atuação da política externa brasileira, particularmente na relação com os vizinhos do Cone Sul. A crescente aproximação entre Brasil e Argentina, que ganhara maior intensidade com a redemocratização em ambos os países, acabou por ser mantida e expandida para Paraguai e Uruguai, dando origem ao Tratado de Assunção que constituiria o Mercosul em março de 1991. Ainda que a articulação deste bloco possa ser interpretada como uma “iniciativa compensadora”²⁰⁰ liderada pela

¹⁹⁸ Cf. FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Eds.). **Regionalism in world politics**: regional organization and international order. Oxford: Oxford University Press, 1997.

¹⁹⁹ Cf. SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 54, n. 2, 2011. p. 266-273.

²⁰⁰ BATISTA, P. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso. In: BATISTA JR., P. (Org.). **Paulo Nogueira Batista**: pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília: FUNAG, 2009. p. 211.

burocracia do MRE e um traço de continuidade em relação às matrizes da política externa anterior, a presidência de Fernando Collor de Mello imprimiu à gênese do Mercosul características consonantes ao paradigma neoliberal. Em uma conjuntura regional marcada pelo predomínio de governos de direita, alinhados ao discurso liberalista hegemônico, o Mercosul surgiu com um esvaziamento da pauta integracionista, a qual foi resumida aos aspectos meramente comerciais, dentro de uma concepção de regionalismo aberto. Além disto, na interpretação do presidente brasileiro, a criação deste bloco econômico em torno dos países do Cone Sul seria uma espécie de etapa preliminar e complementar à proposta estadunidense para uma integração hemisférica: a Iniciativa para as Américas, lançada em 1990.

Os fatores acima discutidos visam explicitar a relevância de uma interpretação que contemple a influência das relações internacionais sobre a configuração das escolhas de política externa, sem, contudo, deixar de considerar o peso dos condicionantes internos. Neste sentido, a reflexão que se segue parte desta perspectiva para a realização de um exame do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul, entre os anos de 1992 e 2010. Para tanto, toma-se como base os pronunciamentos de agentes das principais esferas do Executivo nacional associadas ao desenvolvimento desta política, a saber: a Presidência da República e o Ministério de Relações Exteriores. Conforme argumentação sustentada nos capítulos anteriores, a ênfase atribuída aos sujeitos destas esferas governamentais justifica-se pela posição de centralidade que historicamente assumiram na condução da política exterior no Brasil, uma condição de protagonismo que, em grande medida, persistiria no contexto em foco.

A partir destas considerações e delimitações, intenta-se a condução de um exame dos sentidos atribuídos ao significante flutuante “integração”, o qual denotaria, no decorrer do período, uma interessante disputa discursiva pela fixação de significado. Paralelamente, desenvolve-se uma análise voltada para dois aspectos considerados basilares e complementares para a constituição e a legitimação deste discurso da política externa brasileira: as *justificativas* e os *objetivos* enunciados para a integração da América do Sul. Outrossim, o exame destes fatores permite verificar possíveis continuidades e rupturas no referido discurso ao longo dos diferentes governos neste recorte temporal.

4.2 GOVERNO ITAMAR: A “CONSTRUÇÃO” DA AMÉRICA DO SUL

Durante seu primeiro pronunciamento público à Nação, em cadeia de rádio e televisão, no dia 30 de dezembro de 1992, o presidente Itamar Franco reiterou a importância da manutenção das instituições democráticas na conjuntura política decorrente do *impeachment* de Fernando Collor de Mello. Nesta solene ocasião, a declaração do novo mandatário brasileiro ainda destacaria a necessidade de urgentes e profundas mudanças no campo econômico, como o controle da inflação, a reestruturação da dívida e a promoção de um ajuste fiscal. Além destes aspectos associados a uma conturbada pauta interna, Itamar Franco aproveitou para anunciar sua percepção da integração enquanto um importante instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional. Ao considerar o mundo contemporâneo essencialmente dividido em blocos econômicos regionais, o presidente exaltou a potencialidade representada pelo Mercosul para a melhoria da inserção internacional e, inclusive, a solução de problemas internos do país, tendo em conta a amplitude das relações estabelecidas:

A nossa participação na sociedade mundial prometida pelo novo milênio pressupõe a nossa própria integração. A associação com os países meridionais não será apenas a integração do Sul do País com o Sul do Continente, mas, sim, a integração do Brasil como um todo com seus vizinhos austrais.²⁰¹

Nesta conjuntura inicial do governo, o horizonte da política externa brasileira para a integração regional ainda permaneceria essencialmente associado à ideia de América Latina. Em seu primeiro discurso importante como presidente brasileiro no exterior, quando da realização da VI Cúpula do Grupo do Rio, em Buenos Aires, em dezembro de 1992, Itamar Franco conseguiu apresentar uma análise mais ampla sobre o cenário internacional e sua concepção de integração:

O Brasil, Senhores Presidentes, tem perfeita consciência da importância dos fenômenos do globalismo e do regionalismo na economia contemporânea.

²⁰¹ FRANCO, I. Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. In: BRASIL. **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 14.

Vemos com clareza o rumo dos acontecimentos atuais. Sabemos a importância do processo de integração regional para a América Latina. Esta certeza é a fonte do revigorado apoio que meu Governo dá à integração latino-americana, mandato expresso da Constituição Federal do Brasil.²⁰²

Nesta passagem do discurso presidencial, pode-se observar a estrita conexão estabelecida entre os processos de globalização e de formação de blocos regionais. Este dois fenômenos se desenvolveriam de uma forma acelerada e praticamente inexorável, a partir de uma dinâmica de notória complementaridade. Em acordo com esta leitura do cenário internacional, o mandatário brasileiro reiterou uma posição de defesa de uma regionalização latino-americana, tendo em vista o respeito aos preceitos constitucionais. Assim, o anúncio da opção estratégica por este espaço para a integração justificar-se-ia através da remissão a um princípio que seria essencialmente legal, previsto no texto da Carta de 1988.²⁰³ Esta perspectiva sobre a regionalização pode ser identificada durante o período inicial do governo Itamar, quando a América Latina foi enunciada como área primordial para a integração, mas com a presença de crescentes alusões ao termo América do Sul.

A primeira oportunidade em que a região sul-americana apareceu nos pronunciamentos oficiais enquanto uma prioridade da política externa brasileira foi durante uma reunião no âmbito do Mercosul, realizada em Montevidéu, ao final de dezembro de 1992. Nesta ocasião, o presidente Itamar Franco esclareceria a seus colegas do bloco os propósitos da Iniciativa Amazônica:

Meu Governo continuará a dar alta prioridade à integração sul-americana. [...] Esta iniciativa na região amazônica servirá para ampliar as possibilidades de cooperação e de integração desses países com o Brasil, ajudando a preparar as bases para uma futura negociação com o Mercosul, sem que se excluam outros esforços hemisféricos de integração.²⁰⁴

A partir deste discurso presidencial, a Iniciativa Amazônica foi apresentada aos integrantes do Mercosul como um esforço brasileiro para a

²⁰² FRANCO, I. Discurso do Senhor Itamar Franco, Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, por ocasião da VI Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. In: BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República**: discursos de política externa. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil, [s.d.]. p. 26.

²⁰³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: (1988). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2001. Artigo 4º, Parágrafo único.

²⁰⁴ FRANCO, I. Discurso do Presidente da República, em exercício, Itamar Franco, na III Reunião do Conselho do Mercosul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 71, 1992. p. 168.

retomada dos propósitos do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978. O principal objetivo enunciado consistia em resguardar esta área considerada estratégica perante as crescentes pressões internacionais, as quais seriam alavancadas, particularmente, pelas temáticas ambientalista e securitária. De acordo com este discurso, a Iniciativa Amazônica ainda contribuiria para a possibilidade de uma amplificação das parcerias regionais, complementando e redimensionando a importância do próprio Mercosul.

Nesta mesma passagem, percebe-se que Itamar Franco afirmou que haveria continuidade na prioridade brasileira à integração sul-americana, partindo, portanto, do pressuposto de que existiria uma política nesta direção em vigor antes mesmo de sua gestão. Nestes termos, pode-se desenvolver uma interpretação onde o acercamento via Mercosul representaria (mais) um esforço nesta trajetória, seria uma espécie de etapa preliminar para concretização de uma regionalização estendida ao subcontinente. Assim, os avanços econômicos e comerciais no Mercosul seriam compreendidos enquanto parte de um propósito maior, correspondendo aos alicerces para uma integração de toda a América do Sul. No entanto, este discurso apresentou a preocupação de manter em aberta a possibilidade de uma dimensão integracionista ainda mais ampla, envolvendo o hemisfério – em uma alusão à “Iniciativa para as Américas”, lançada dois anos antes pelo governo estadunidense.

Com base nestes pronunciamentos, pode-se inferir que a noção de “integração” funcionou, na maioria das vezes, como um significante flutuante²⁰⁵, cujo sentido oscilou entre as seguintes possibilidades: uma oportunidade de melhor harmonia nacional, conectando os diversos Brasis existentes; uma ampliação das relações bem-sucedidas no âmbito do Mercosul; uma unificação a partir do já disseminado conceito de América Latina; uma regionalização “nova”, em torno dos países sul-americanos; uma adesão ao projeto norte-americano para a interconexão em escala hemisférica. À exceção dessa primeira acepção de integração enquanto um processo nacional, os demais sentidos atribuídos ao termo projetam uma região,

²⁰⁵ Partindo de uma ampla leitura do referencial laclauiano, a obra de Marianne Jørgensen e Louise Phillips realiza uma importante distinção entre este tipo de significante e sua outra possível função discursiva: “Significantes flutuantes são as noções que diferentes discursos se esforçam para investir de significados à sua própria maneira. Pontos nodais são significantes flutuantes, mas ao passo que o termo ‘ponto nodal’ refere-se a um ponto de cristalização dentro de um discurso específico, o termo ‘significante flutuante’ pertence à disputa em curso entre os diferentes discursos para fixar o significado de noções importantes.” JØRGENSEN, M.; PHILLIPS, L. **Discourse analysis as theory and method**. London: Sage, 2002. p. 28.

um espaço cuja delimitação mostra-se fundamental na disputa entre os diferentes discursos. Nesta perspectiva, a definição da América do Sul enquanto vetor para a integração sofreria, em tal conjuntura, a acirrada concorrência de outros sentidos mobilizados. Inclusive, o próprio discurso de integração sul-americana assinalaria a existência desta concorrência, a partir da introjeção, por exemplo, do discurso integracionista estadunidense, o qual seria referido como uma possibilidade pelos pronunciamentos da política exterior brasileira – aspecto este que demarcaria a heterogeneidade constitutiva do discurso.

De modo geral, as posições do presidente Itamar Franco sobre as mudanças no cenário mundial e na ênfase da política externa brasileira encontram-se relativamente afinadas ao discurso de seu ministro de Relações Exteriores, senador do PSDB, Fernando Henrique Cardoso. Em março de 1993, durante visita ao Chile, o então chanceler brasileiro manifestaria sua preocupação com o avanço de posturas protecionistas no comércio internacional, o que se evidenciaria nos reveses da Rodada Uruguai. Nesta direção, o ministro advogaria a formação de uma resposta conjunta a este contexto, a qual seria viabilizada justamente através da integração regional:

Por essa razão, o Brasil considera a integração latino-americana como uma necessidade de natureza estratégica. Precisamos unir-nos para criar, neste mundo de blocos econômicos poderosos, um centro que tenha densidade própria, um mercado que possa garantir uma escala mínima de produção para nossos produtos manufaturados e que estimule o direcionamento de investimentos externos para setores dinâmicos de nossas economias.²⁰⁶

Neste discurso, o ministro Fernando Henrique Cardoso manifestou ainda uma postura reticente quanto às supostas benesses da prática do livre-cambismo, questionando, inclusive, os termos da integração comercial com blocos compostos por países desenvolvidos. Esta crítica ao crescente protecionismo internacional sedimentaria uma defesa mais enfática da integração entre os países da América Latina, bem como a manutenção da estratégia de negociação no formato 4+1 entre Mercosul e EUA. Deste modo, os propósitos da regionalização cogitada estariam vinculados aos aspectos econômicos e comerciais, objetivando a constituição de um

²⁰⁶ CARDOSO, F. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, ao ser condecorado pelo Governo da República do Chile, em cerimônia na Academia Diplomática, com a Grã-Cruz da Ordem ao Mérito. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 72, 1993. p. 52.

mercado ampliado, protegendo e estimulando os países envolvidos. Assim, observa-se neste discurso do ministro que a ênfase da política externa brasileira persistia em uma integração econômica e de base latino-americana, mas com a ocorrência de crescentes oscilações em suas manifestações quanto à definição da região prioritária.

Em março de 1993, durante pronunciamento diante da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o ministro Fernando Henrique Cardoso destacaria a imprescindível necessidade de uma adaptação da política externa brasileira ao novo contexto internacional. Este esforço diplomático deveria corresponder a uma atuação multidimensional, pautada pela participação nos diversos foros mundiais e pelo relacionamento com países dotados de distintos níveis de desenvolvimento e de influência política, sem incorrer em restrições. De forma mais específica, o chanceler assinalaria a relevância da integração, estabelecida, desta feita, em termos sul-americanos:

Paralelamente a uma ação global, impõe-se ao Brasil procurar opções regionais. Nesse sentido, será preciso valorizar uma base sólida na nossa própria região, inclusive para aumentar nosso poder de barganha. A formação de uma plataforma sul-americana é favorecida pela contiguidade geográfica e poderá ter extensões no Atlântico Sul, na América Central e no Caribe. O processo de integração econômica regional não poderá privilegiar vínculos exclusivos, como tem feito o México com relação aos EUA. Seria uma opção empobrecedora. Essa postura não significa, contudo, abandonar a priorização de nossas relações com os EUA, nosso parceiro individual mais importante e com o qual o Brasil tem procurado desenvolver uma agenda positiva.²⁰⁷

Além de enunciar a América do Sul enquanto área estratégica para a regionalização, este discurso mostra-se relevante pela cautela do ministro em não articular esta opção para a integração em detrimento de um parceiro comercial tradicional, nomeadamente os EUA. Aliás, as relações do Brasil com este país foram caracterizadas como prioritárias nesta manifestação do chanceler, o que, todavia, não deveria corresponder a um alinhamento exclusivista – tal como seria, então, a postura do México. Neste sentido, este discurso denota que a utilização da noção de

²⁰⁷ CARDOSO, F. Apresentação do Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 72, 1993. p. 67.

América do Sul seria reforçada por influência exógena, tendo em vista o recente processo de adesão mexicana ao projeto estadunidense do NAFTA, o que esvaziaria o horizonte imediato de uma integração da América Latina.

A partir destes aspectos, pode-se interpretar o pronunciamento acima como a enunciação de justificativas para uma integração em torno da América do Sul, a qual estaria em consonância com o caráter universalista assumido pela política externa brasileira. Igualmente, esta alocação se configuraria como uma regular apresentação de explicações – prestação de contas – do ministro Fernando Henrique Cardoso perante membros do Congresso Nacional. Nesta perspectiva, é possível inferir ainda que o chanceler estaria a buscar apoio parlamentar para sua atuação diplomática, em uma tentativa de legitimar a barganha na relação com os EUA e, particularmente, a introdução de um diferenciado conceito de integração regional na pauta da política externa brasileira.

De todo modo, a indefinição ou, mais propriamente, a oscilação no uso dos conceitos de América Latina e América do Sul ainda persistiria durante boa parcela deste começo de gestão. Em abril de 1993, durante discurso em cerimônia de formatura de diplomatas no Instituto Rio Branco, o presidente Itamar Franco enfatizaria a integração como uma das prioridades da agenda da política externa de seu governo, alternando distintas noções de região:

Somos um país que deseja a integração.
Nesse sentido, será preciso valorizar nossa própria região. A América Latina, em particular a América do Sul, sempre foi e deve continuar a ser área privilegiada de atuação de nossa política externa.²⁰⁸

Mesmo com estas recorrentes flutuações na delimitação do sentido da integração, o discurso da política externa brasileira começou a operar progressivamente com uma concepção de América do Sul. Nesta direção, em pronunciamento presidencial durante Assembleia do Parlamento Amazônico, realizada em Brasília em maio de 1993, percebe-se o predomínio de uma perspectiva sul-americana de integração, a qual seria fruto da futura convergência comercial e das aproximações entre as regiões platina e amazônica:

²⁰⁸ FRANCO, I. Discurso do Presidente da República, Itamar Franco, na cerimônia de formatura da turma de 1992 do curso de preparação à carreira de diplomata do Instituto Rio Branco. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 72, 1993. p. 82.

Entendo que o aprofundamento das condições favoráveis ao intercâmbio comercial dos países amazônicos será um passo fundamental para a integração da América do Sul, na medida que contribuirá para articular os dois grandes sistemas hidrográficos. A própria dinâmica do comércio nos levará inevitavelmente a diversificar e aperfeiçoar as interconexões físicas, de transportes e de comunicações entre o Prata e o Amazonas, e favorecer o fluxo de capitais, de tecnologia e de pessoas entre as duas vertentes hidrográficas maiores que identificam esta parte da América.²⁰⁹

Esta passagem mostra-se relevante por ultrapassar a concepção de uma integração sul-americana calcada exclusivamente em preocupações comerciais, apontando para outras potencialidades até então pouco exploradas. Nesta ocasião, o discurso da política externa brasileira apresentaria justificativas de ordem geopolítica para a escolha desta regionalização em torno da América do Sul, considerada um espaço estratégico por atributos como: a contiguidade física; a confluência de seus imensos e valorizados recursos hídricos; a possibilidade de estabelecimento de relevantes interconexões físicas; e o potencial de intercâmbio humano e tecnológico. De acordo com esta perspectiva, todos os aspectos geopolíticos referidos poderiam vir a ser, ao mesmo tempo, dinamizados e dinamizadores em relação aos avanços comerciais na América do Sul – o que contribuiria para o desenvolvimento deste esforço discursivo em atribuir sentido a esta opção para a integração.

A partir da análise ampliada dos pronunciamentos oficiais, pode-se verificar uma espécie de transição de conceitos da política externa brasileira ao longo desta gestão, com uma progressiva redefinição da prioridade regional, a qual passa a associar-se à América do Sul. Esta mudança de ênfase no discurso sobre a área estratégica para a integração regional consolida-se, especialmente, a partir da sucessão de Fernando Henrique Cardoso no comando do Itamaraty, em maio de 1993, quando este senador peessedebista viria a assumir o Ministério da Fazenda. O substituto indicado interinamente e depois efetivado pelo presidente foi o embaixador Celso Amorim, o qual constituiria uma escolha paradigmática, pois representou o retorno de um diplomata de carreira à frente do MRE – fato até então inédito no período da Nova República. Além disto, Celso Amorim fez parte de uma

²⁰⁹ FRANCO, I. Discurso do Presidente Itamar Franco na sessão de abertura da V Assembleia Ordinária do Parlamento Amazônico. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 72, 1993. p. 103-104.

geração de diplomatas brasileiros formados nos anos 1960, sob a notória influência dos princípios da chamada Política Externa Independente. Desta maneira, a nomeação deste chanceler sinalizaria um movimento de mudança no governo Itamar, com vistas a estabelecer maior identidade entre sua perspectiva da política exterior e as posições historicamente sustentadas pela Casa de Rio Branco.²¹⁰

Em pronunciamento realizado quando de sua posse como ministro efetivo das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim destacaria como características básicas da política externa a busca pelo desenvolvimento nacional, a defesa da democracia e a procura por uma atuação de cunho universalista, em respeito às principais tradições difundidas pelo Itamaraty. Além destes conceitos norteadores da atuação diplomática do país, o chanceler ainda sinalizou algumas das prioridades que orientariam sua gestão:

É evidente que a primeira prioridade, a primeira ênfase que vem à mente é a América do Sul. Na América do Sul, muito especificamente, estamos empenhados em levar adiante o ambicioso plano, com as correções que eventualmente se façam necessárias com o tempo, da integração do Mercosul. [...]

Essa prioridade se completa por uma iniciativa tomada já no governo Itamar Franco, que é a Iniciativa Amazônica, que estamos propondo, além das iniciativas anteriores já existentes em relação a outras formas de cooperação. Ela consiste na negociação de amplos acordos econômicos com os países Amazônicos. Creio que não é absurdo sonhar com um *espaço econômico sul-americano* que nos dê forças para termos uma articulação plena e multifacetada no cenário internacional.²¹¹

Nesta primeira manifestação oficial do novo ministro, percebe-se o prosseguimento de uma compreensão do Mercosul enquanto base primordial para a configuração de uma região sul-americana integrada, a qual se completaria com a consecução da Iniciativa Amazônica. Por outro lado, há uma mudança de gradação em relação a seu antecessor, posto que a América do Sul foi enunciada como “primeira prioridade” da política externa brasileira, percebida enquanto espaço potencial para a adaptação do país à nova ordem global. Nestes termos, além de estabelecer de forma categórica a América do Sul como área prioritária, o discurso

²¹⁰ Cf. CANANI, N. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)**: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 81.

²¹¹ AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de posse do Secretário-Geral das Relações Exteriores e do Chefe de Gabinete. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 73, 1993. p. 36-37.

do chanceler manifestou o propósito pretendido com tal integração: arregimentar condições para uma melhor inserção do Brasil no cenário econômico internacional.

Em outubro de 1993, por ocasião da realização da VII Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago do Chile, o presidente Itamar Franco reiterou a importância do Mercosul e da Iniciativa Amazônica. Estes seriam os pilares para uma integração sul-americana e, de forma mais ampla, mas ainda como uma possibilidade distante, uma integração latino-americana. Neste evento, o mandatário brasileiro promoveria um marcante avanço político e estratégico sobre o subcontinente, por meio do lançamento da proposta para a constituição de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA):

Em um horizonte mais amplo, ao longo dos próximos dez anos, visualizamos a formação de uma Zona de Livre Comércio na América do Sul. Esse espaço econômico resultaria da articulação entre os processos em curso do Mercosul, da Iniciativa Amazônica e do Grupo Andino. Necessitará, igualmente, da participação fundamental do Chile. Essa nova Zona de Livre Comércio estimulará a aproximação das experiências integracionistas na América do Sul com o NAFTA, com a Comunidade do Caribe e com o Mercado Comum Centro-Americano.²¹²

Conforme aventado pelo presidente, este projeto de conformação de uma ALCSA consistiria, basicamente, na aglutinação e sistematização de iniciativas integracionistas em curso entre a maioria destes países. De todo modo, esta proposta do governo Itamar mostrar-se-ia inovadora por cristalizar a América do Sul enquanto um espaço singular, uma nova região de referência, uma potencial área alternativa de integração. Nesta direção, pode-se sustentar que esta iniciativa da ALCSA representou um marco fundamental na construção discursiva da América do Sul enquanto sentido inerente do significativo integração, passando, então, a compor o vocabulário e a agenda regular da política externa brasileira contemporânea.

Apesar de permanecerem as alusões a outros blocos econômicos, pode-se conjecturar que isto intentava subsidiar uma postura supostamente aberta desta nova proposta brasileira de regionalização, com o aproveitamento dos avanços logrados por diferentes acordos em vigor. No entanto, mostra-se particularmente

²¹² FRANCO, I. Intervenção do Presidente da República, Itamar Franco, na primeira sessão de trabalho da VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 73, 1993. p. 72.

significativa esta delimitação da integração em torno da América do Sul, o que ocorreria em detrimento de outras opções ou possibilidades, sendo algo que remete, em grande medida, a este contexto particular. Isto porque a conjuntura que marcou o lançamento da ALCSA destacava-se pelo desenvolvimento dos encaminhamentos finais para a entrada em vigor do NAFTA, agregando Canadá, EUA e México. Como referido anteriormente, a adesão deste país latino-americano ao projeto regional de inspiração estadunidense mostrou-se central para a construção da América do Sul como um novo entorno prioritário para a política externa do Brasil. Ademais, a área correspondente ao CARICOM historicamente representou um espaço de influência estratégica para os EUA, o que, neste contexto específico, terminaria por minar a ideia de uma integração envolvendo o “tradicional” conceito de América Latina.

No encerramento deste encontro do Grupo do Rio, o presidente Itamar Franco pronunciou-se sobre a boa recepção e, inclusive, as sugestões envolvendo sua iniciativa para a criação de um âmbito alternativo de integração regional:

Foi com satisfação que ouvi hoje várias manifestações sobre a proposta brasileira de uma Zona de Livre Comércio Sul-Americana.

Creio que a idéia foi bem compreendida e enriquecida em seu sentido político de valorizar nossas potencialidades e nosso poder de negociação, sem perder de vista o objetivo de criar um espaço aberto latino-americano e caribenho.

Nesse contexto, recolho e apoio as expressões feitas por alguns países como Bolívia, Equador e Paraguai, sobre a importância da integração física como base para a integração econômica.²¹³

Nesta passagem, o presidente brasileiro reiteraria o viés essencialmente econômico e livre-cambista que inspirou esta proposta de integração, mas indicando que o efetivo desenvolvimento deste bloco poderia vir a incrementar o poder político destes países em diferentes foros internacionais de negociação. Além disto, Itamar Franco novamente externou a perspectiva de uma futura integração latino-americana, o que denotaria uma posição que não compreende a formação da ALCSA como um fim em si mesmo, mas como parte de um processo que conduziria a um horizonte mais amplo. Outro aspecto relevante neste discurso corresponde à alusão a uma preocupação com a integração física da região sul-americana, o que

²¹³ FRANCO, I. Discurso do Presidente da República, Itamar Franco, na sessão de encerramento da VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 73, 1993. p. 77.

viria na esteira do acordo firmado entre Bolívia e Brasil para a construção de um gasoduto, dentre outras iniciativas. Contudo, percebe-se que a ideia de uma interconexão física não foi muito utilizada nos pronunciamentos da política externa brasileira deste período, quando predominam as justificativas associadas às vantagens mercantis esperadas, assim como há uma ênfase no potencial aumento do poder de barganha para os países da América do Sul.

Para além da preponderância destas justificativas de cunho econômico e comercial, mostra-se interessante que o discurso da política externa brasileira também articulou a noção de América do Sul a partir da evocação a elementos históricos e políticos. Nesta conjuntura, a adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco – com a renúncia à possibilidade de possuir armas nucleares – seria expressa enquanto uma demonstração de vontade política, uma iniciativa que denotaria o tradicional posicionamento não-intervencionista e pacifista do país. A este acordo se somaria o histórico brasileiro de mais de 120 anos sem conflitos com seus dez vizinhos fronteiriços, tendo, inclusive, atuado como mediador de alguns contenciosos entre nações sul-americanas. Ademais, a consolidação de regimes democráticos na região seria considerada como um importante vetor para a integração, posto que poderia potencializar o estabelecimento de soluções coletivas dialogadas e institucionalizadas.²¹⁴

De modo geral, as referidas justificativas de cunho cultural, histórico e geopolítico confluíam para embasar os objetivos de um desenvolvimento socioeconômico manifesto por este projeto brasileiro para a integração da América do Sul. Esta perspectiva pode ser encontrada em discursos do ministro Celso Amorim, a exemplo de um artigo de sua autoria publicado no *Jornal do Brasil*, em agosto de 1994. Neste texto, o chanceler brasileiro enalteceria os avanços livre-cambistas no Mercosul, com a previsão da conformação de uma união aduaneira no ano seguinte, vislumbrando ainda a expansão deste bloco como base para uma efetivação da proposta da ALCSA:

Todavia, a criação de um espaço econômico ampliado em nosso continente, tal como vem sendo proposta pelo Brasil, não pretende ser exclusivista ou

²¹⁴ Cf. AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na 49ª Assembléia Geral das Nações Unidas. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 75, 1994. p. 42-43.

restritiva. Busca conferir aos países da região melhores condições de intercâmbio, ao mesmo tempo que procura reforçar sua capacidade de negociação com outros agrupamentos econômicos. O Mercosul e a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) são assim, projetos não apenas compatíveis, mas convergentes. O avanço do primeiro viabiliza a segunda e vice-versa.²¹⁵

A partir destas iniciativas que apontavam para a conformação de um espaço sul-americano de integração, o qual deveria se desenvolver de forma relativamente coordenada aos avanços no Mercosul, pode-se perceber uma intensificação na atuação da política externa brasileira neste sentido. Em termos discursivos, ao longo deste governo houve um progressivo incremento na utilização do conceito América do Sul em associação ao significante integração.²¹⁶ Em virtude do contexto e dos diferentes discursos integracionistas em embate, esta crescente mobilização de esforços para delimitar a região sul-americana enquanto área prioritária correspondeu a um expressivo avanço diplomático por parte da política externa brasileira.

Nesta perspectiva, uma estratégia de regionalização em torno da América do Sul deveria contemplar a consecução de objetivos coletivos expandidos, particularmente nos campos securitário, econômico e comercial. Assim, pouco mais de dois anos após o lançamento do Mercosul, a diplomacia do Brasil envidaria esforços para construir uma nova dimensão de sua projeção internacional, o que implicaria na necessidade de ampliação de sua atuação e na reorientação de sua agenda integracionista. Estas mudanças refletem algumas das profundas alterações verificadas no período, tanto no âmbito externo – como as iniciativas estadunidenses com reflexos sobre a região sul-americana – quanto no plano interno – a exemplo da consolidação da democracia, a estabilização da economia nacional e o incremento do papel do MRE na condução da diplomacia deste governo, especialmente a partir da gestão de Celso Amorim.

Contudo, o desenvolvimento destas expressivas modificações em um prazo relativamente estreito não ocorreria sem a emergência de dificuldades e

²¹⁵ AMORIM, C. A construção da América do Sul – *Jornal do Brasil*, 26/8/1994. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 75, 1994. p. 176-177.

²¹⁶ A partir de uma breve análise de conteúdo do *corpus* da pesquisa, observa-se um consistente aumento na frequência do uso deste termo nos discursos oficiais no decorrer da gestão de Itamar Franco: América do Sul foi citada um total de 26 vezes até o final do ano de 1993, ao passo que ao término de 1994 foram contabilizadas 49 novas ocorrências.

tensões, trazendo à tona algumas das complexidades que envolvem o processo de formulação da política externa brasileira. Em longo depoimento concedido a pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas no ano de 1997, Celso Amorim realizaria um balanço sobre sua atuação enquanto chanceler do governo Itamar. Perguntado sobre as diferentes posições ou gradações no interior do Itamaraty durante sua gestão, o ex-ministro minimizaria a dimensão desta questão, mas reconheceria problemas para a adoção de mudanças na agenda de integração do período:

Eu sei, por exemplo, que, na coisa operacional, eu tive que fazer muito esforço para que os passos em relação a ALCSA pudessem ser dados. E foram poucos, na realidade, no meu período, porque a burocracia resistia. Mas eu não acho que fosse uma resistência ideológica, era uma resistência de inércia: “Nós temos tanta coisa para nos preocupar aqui com o Mercosul, como é que nós vamos agora começar a tratar de outra coisa?” Era, digamos, uma limitação, mais do que uma resistência.²¹⁷

Ainda que seja necessário relativizar as declarações do embaixador, a mera alusão a este tipo de resistência no âmbito do MRE mostra-se interessante, na medida em que auxilia na compreensão das continuidades e rupturas, tanto no decorrer de uma gestão, como ao longo de diferentes governos. Ademais, este potencial tensionamento no Itamaraty contribui para problematizar uma disseminada concepção de homogeneidade atribuída à instituição, onde este órgão diplomático seria dotado de uma burocracia de caráter praticamente monolítico. Nesta direção, a variação nos significados atribuídos à integração da América do Sul durante a presidência de Itamar Franco, verificada particularmente quando da mudança do chanceler, ajudaria a corroborar a influência destes aspectos institucionais.

De modo geral, não obstante seu caráter contingencial e sua relativa brevidade, o governo do presidente Itamar Franco apresentou algumas inovações na área de política externa que acabaram por se projetar nas gestões seguintes. Dentre estas diretrizes, mostra-se particularmente relevante a construção discursiva de uma definição alternativa para a integração: América do Sul. Esta “nova” concepção de região (re)surgiria com o objetivo manifesto de expandir as relações econômico-comerciais que vinham se cristalizando no Mercosul e, assim, melhorar a inserção

²¹⁷ AMORIM, C. **Celso Amorim (depoimento – 1997)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2003. p. 17.

internacional do Brasil. Em contraste com discursos sobre outras possibilidades de regionalização, a delimitação da América do Sul enquanto opção de integração seria justificada, principalmente, através da mobilização de conteúdos associados a um suposto compartilhamento de aspectos econômicos, políticos, históricos e geográficos neste subcontinente. Neste discurso, o significativo integração seria essencialmente articulado em referência à América do Sul, passando, então, a ser significada como: “nosso destino continental”, “uma realidade mais próxima”, “coincidente com a redemocratização”, “uma necessidade de natureza estratégica”, “caminho para o fortalecimento da capacidade de negociação externa” e “uma iniciativa pragmática e não excludente”.

Além disto, deve-se ressaltar algumas das principais condições de emergência e manutenção deste discurso da integração da América do Sul ao longo desta administração. Em larga medida, estas condições correspondem a relevantes fatores conjunturais e contextuais, tais como: 1) uma hegemonia da ideia que a integração regional representa um expediente necessário à inserção na economia internacional contemporânea; 2) a emergência de grandiosas iniciativas estratégicas estadunidenses (NAFTA e ALCA), dotadas de um elevado poder de atração sobre diversos países desta região; 3) uma conjuntura de progressiva consolidação das relações no âmbito do Mercosul, o qual seria considerado enquanto base para o futuro desenvolvimento de uma integração mais ampla; e 4) a adaptação da política externa brasileira às recentes transformações no cenário nacional e internacional, com a existência de uma tensão interna entre a necessidade de inovação e a busca por preservação de suas orientações diplomáticas fundamentais.

4.3 GOVERNO CARDOSO: UMA REORIENTAÇÃO PARA A AMÉRICA DO SUL

Na campanha presidencial de 1994, ainda que as diretrizes de política externa do programa de governo apresentado pelo candidato Fernando Henrique Cardoso mencionassem avanços para o Mercosul, também se verificavam algumas considerações sobre o possível desenvolvimento da ALCSA e da ALCA, bem como

o interesse por uma interlocução com outros blocos econômicos.²¹⁸ Deste modo, a vitoriosa plataforma peessedebista não chegou a indicar nenhuma prioridade específica para o acercamento regional do Brasil. Ao invés disso, apenas enfatizaria a defesa do universalismo como um princípio tradicional, norteador da diplomacia do país. A partir da promoção desta orientação para a política externa de seu governo, o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso proferiu seu discurso de posse perante o Congresso Nacional, no primeiro dia de 1995, enfatizando o seguinte:

Vamos valorizar ao máximo a condição universal da nossa presença tanto política como econômica, condição que tanto nos permite aprofundar-nos nos esquemas de integração regional, partindo do Mercosul, como explorar o dinamismo da Europa unificada, do Nafta, da Ásia, do Pacífico. E, ainda, identificar áreas com potencial novo nas relações internacionais, como a África do Sul pós-*apartheid*. Sem nos esquecermos das nossas relações tradicionais com o continente africano e de países como a China, a Rússia e a Índia, que, por sua dimensão continental, enfrentam problemas semelhantes aos nossos no esforço pelo desenvolvimento econômico e social.²¹⁹

De forma similar, em seu discurso de posse à frente do MRE, o embaixador Luiz Felipe Lampreia não apresentaria nenhum destaque particular à integração da América do Sul, considerada como mais uma área de atuação entre diversas outras da política externa do governo Cardoso. Esta diminuição relativa da importância da integração sul-americana anunciava-se como parte da orientação universalista pretendida pelo presidente e seu chanceler, mas também em função de uma manifesta procura desta administração por contatos mais próximos com blocos e países economicamente desenvolvidos. Nesta direção, destacam-se as indicações sobre a necessidade de um incremento das relações do Brasil com os EUA, bem como o predomínio de uma postura nitidamente benevolente a respeito da proposta para a criação da ALCA.

E o potencial da participação do Brasil em outros esquemas ampliados de integração regional, na América do Sul e no conjunto do Hemisfério, nas bases assentadas recentemente na Cúpula de Miami, dá a medida do perfil

²¹⁸ CARDOSO, F. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [1994]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008. p. 39.

²¹⁹ CARDOSO, F. Discurso de posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional. In: BRASIL. **Discursos selecionados do presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: FUNAG, 2010. p. 14.

novos que se desenha para o Brasil em sintonia com as transformações que marcam o cenário internacional contemporâneo e que constituem marcos novos e catalisadores importantes para a nossa diplomacia.²²⁰

Estas manifestações mostram-se relevantes por apresentarem alguns dos elementos característicos deste começo do governo Cardoso, quando se evidencia a preocupação de sua política exterior com uma inserção privilegiada do Brasil no mundo globalizado, nos marcos de uma noção de “autonomia pela participação”.²²¹ A defesa de uma atuação universalista sintetizaria o sentido dos esforços envidados para a abertura e reforma econômica do país, tendo como horizonte a sua inclusão nos principais tratados, regimes e instituições internacionais, bem como a obtenção de um padrão de relações favoráveis junto às grandes potências mundiais. Em consonância com a interpretação desenvolvida por Amado Luiz Cervo, pode-se apontar que estas características seriam os pilares do chamado paradigma do Estado normal (ou neoliberal), o qual predominaria na condução da política externa do Brasil ao longo desta administração.²²²

Além do diálogo bilateral com as nações do Norte e da presença em relevantes instâncias multilaterais, a diplomacia brasileira, nesta conjuntura, ainda buscaria sedimentar sua atuação através da manutenção de medidas de acercamento aos países vizinhos. Porém, em contraste com o padrão identificado na gestão anterior, observa-se uma depreciação da noção de América do Sul no conjunto dos pronunciamentos da política externa brasileira durante o primeiro governo Cardoso. De modo geral, a proposta para a constituição de uma esfera sul-americana seria significada, então, como etapa para a consecução de um objetivo maior: a formação da ALCA. Em diversas alocações, a menção à América do Sul emergiu em estreita associação ao tema da integração hemisférica, o que, entretanto, não mais representaria uma percepção brasileira do subcontinente enquanto possível anteparo ou alternativa. Este tipo de referência à região sul-americana evidencia, mais propriamente, uma perspectiva instrumental quanto ao seu potencial, o que reduziria o poder de barganha que o conjunto destes países

²²⁰ LAMPREIA, L. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 76, 1995. p. 22.

²²¹ Uma ampla análise a partir deste conceito pode ser encontrada em: VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2011. Especialmente o Capítulo 4.

²²² CERVO, A. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 76-82.

teria diante das grandes negociações internacionais – incluindo o debate para a adoção da ALCA. Um trecho do pronunciamento do ministro Luiz Felipe Lampreia, durante evento voltado a diplomatas chilenos, oferece alguns indícios deste esvaziamento relativo do conceito de América do Sul.

[...] nossa idéia é, pouco a pouco, ir conformando um espaço mais amplo com países da América do Sul, particularmente com Bolívia, com quem estamos muito próximos de firmar um acordo, posteriormente com Venezuela, Colômbia e Equador; talvez mais adiante o Peru, e talvez com outros países, seguindo uma negociação firme, porém tranqüila, no sentido da integração hemisférica.²²³

Apesar da nítida persistência da ideia de um acercamento junto ao entorno sul-americano, percebe-se nos discursos brasileiros deste período uma crescente referência a noções que seriam concorrentes/complementares, tais como as possibilidades de integração latino-americana e, notadamente, hemisférica. Estas diferentes concepções integracionistas encontrariam sentido através dos propalados princípios de universalismo, de regionalismo aberto e de *building blocks* sucessivos, a partir dos quais a política externa brasileira viria a justificar a articulação de seus processos simultâneos de negociação. Nesta perspectiva, o então secretário-geral do MRE, Sebastião do Rego Barros, explicaria as linhas gerais deste padrão sistemático para a projeção externa do país:

Tomando-se de empréstimo uma expressão cara aos autores geopolíticos, pode-se dizer que a estratégia de integração brasileira respeita uma seqüência de “círculos concêntricos”. O núcleo central é a consolidação do Mercosul. O primeiro entorno corresponderia à maior aproximação com os países sul-americanos, em que os exemplos mais animadores são os acordos já concluídos como o Chile e a Bolívia. Estão em andamento também as negociações com os países do Grupo Andino. O círculo seguinte, por fim, refere-se às negociações de uma área de livre comércio do hemisfério americano e de um acordo de integração Mercosul-União Européia.²²⁴

²²³ LAMPREIA, L. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia na Academia Diplomática Andrés Bello, em Santiago, no Chile. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 79, 1996. p. 54.

²²⁴ BARROS, S. Pronunciamento do Secretário-Geral das Relações Exteriores, embaixador Sebastião do Rego Barros, por ocasião da Conferência da Sociedade Civil Ibero-americana. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 79, 1996. p. 98.

Ainda que a integração da América do Sul encontre lugar nesta lógica sucessiva, pode-se apontar uma tendência de diminuição de sua relevância, a qual ocorre especialmente em detrimento da possibilidade de interconexão comercial com países do Norte, como seria o caso da integração continental. Em comparação com a gestão anterior, o discurso da política externa do primeiro governo Cardoso continuou utilizando a noção de América do Sul, mas de modo mais recorrente enquanto um referencial estritamente geográfico, sendo, portanto, menos articulada como conteúdo do significante “integração”. Esta depreciação pode ser inferida a partir de uma retração nos termos da pauta integracionista, o que se refletiu em uma descontinuidade das iniciativas voltadas para esta região, a exemplo do relativo abandono da proposta para a formação da ALCSA. De modo geral, percebe-se que as justificativas e os objetivos da política externa brasileira para a projeção sobre a América do Sul acabaram, em grande medida, subsumidos à propensão imperante para a integração hemisférica.

Neste quadro, o Mercosul ganhou centralidade no discurso da política externa brasileira, sendo constituído enquanto uma importante ferramenta para potencializar a atuação internacional do país na condição de um *global trader*, permitindo ainda uma melhor preparação para o encaminhamento das negociações comerciais de uma integração continental, considerada, então, como iminente.²²⁵ Em certa medida, esta valorização do Mercosul se cristalizou a partir da conjuntura econômica e mercantil favorável ao desenvolvimento interno desta associação regional. Além do reconhecimento jurídico internacional proporcionado pela adoção do Protocolo de Ouro Preto, este bloco beneficiou-se de expressivos investimentos externos e logrou avanços no volume de trocas comerciais durante praticamente todo o primeiro governo Cardoso.

Porém, ao final da década de 1990, um quadro de sucessivas crises financeiras em diferentes partes do mundo perturbou o desenvolvimento desta trajetória de liberalização comercial. Ademais, o processo para a implantação da ALCA também começava a apresentar notórios empecilhos nesta conjuntura, tendo em vista a ascensão de temáticas sensíveis e de posições protecionistas nas negociações, sustentadas especialmente pelo governo dos EUA. Estas e outras

²²⁵ Cf. VIGEVANI, T; RAMANZINI JÚNIOR, H. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 78, 2009. p. 43-53.

contradições do discurso normativo dos países desenvolvidos²²⁶ passaram, então, a incentivar um desencantamento entre os principais agentes da política exterior do governo Cardoso. Esta contingência se refletiria na adoção de uma postura diplomática mais cautelosa em relação à ideia da integração continental e, em uma perspectiva mais ampla, prenunciaria a própria crise do paradigma neoliberal dominante.

A partir do período da campanha presidencial de 1998, percebe-se uma progressiva alteração no padrão do discurso da política externa brasileira, com a emergência de críticas mais fortes aos efeitos da globalização e do protecionismo, sendo o sentido da integração redimensionado. Inclusive, a maior preocupação com os processos de regionalização foi assinalada pelo próprio programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, onde sua avaliação retrospectiva colocaria o Mercosul como a prioridade da política externa durante os quatro anos de seu mandato, algo que deveria ser continuado no próximo período com sua reeleição.²²⁷ Além da necessidade de consolidação do bloco econômico mercosulino, o desenvolvimento da integração infraestrutural entre os países da América do Sul passou a ser considerado como “um passo indispensável”.²²⁸

A adoção destes posicionamentos mais críticos em relação à globalização e ao comércio internacional, assim como a proposta de aprofundamento das esferas de integração regional, poderia ser interpretada como parte de uma estratégia contingencial, comum à dinâmica de uma disputa político-eleitoral: o candidato governista buscaria antecipar-se a potenciais denúncias ou plataformas mais radicais da oposição, assimilando e assumindo parte deste discurso crítico para si, sem ser necessariamente conseqüente quanto à sua implementação. No entanto, este parece não ter sido o caso – ou ao menos não houve uma reversão após a realização do pleito. Em acordo com sua plataforma eleitoral, no princípio do ano de 1999, no discurso de posse perante o Congresso Nacional, ao ser reconduzido à

²²⁶ Em uma análise que transita entre a Economia e a História, Ha-Joon Chang deslinda a estratégia das nações desenvolvidas em dificultar a ascensão dos países em vias de desenvolvimento. A prescrição de “boas políticas”, como a reforma do Estado e, particularmente, o livre-cambismo, representaria uma tentativa de induzir os países atrasados a adotarem medidas que, historicamente, mostraram-se contraproducentes neste estágio de desenvolvimento econômico. CHANG, H. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

²²⁷ CARDOSO, F. **Avanço, Brasil**: proposta de governo [1998]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008. p. 21.

²²⁸ Loc. cit.

presidência, Fernando Henrique Cardoso sustentaria a integração enquanto uma estratégia para a plena inserção do Brasil no cenário internacional.

O interesse nacional, hoje, não se coaduna com isolamento. Afirmamos nossa soberania pela participação e pela integração, não pelo distanciamento.

É o que estamos fazendo no Mercosul – dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia. É o que estamos realizando com a criação de um espaço integrado de paz, democracia e prosperidade compartilhada na América do Sul. É o que se reflete em nossa visão da integração hemisférica e de laços mais sólidos com a União Europeia, a Rússia, a China e o Japão, sem detrimento para os nossos vínculos históricos com a África. O Brasil está assim consolidando uma inserção ativa e soberana no sistema internacional.²²⁹

Tal como no discurso da posse em seu primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso enunciou o universalismo como princípio orientador de sua política externa, apontando uma série de possíveis parceiros para o país. Assim, a América do Sul foi referida como uma das possibilidades abertas, um dos vieses atribuídos à integração, sendo que também poderia incluir a integração hemisférica, com a proposta da ALCA. Todavia, neste pronunciamento o presidente apresentou uma relevante inovação, pois atribuiu centralidade ao Mercosul, entendido enquanto “dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia”. Sem representar uma contradição ao princípio universalista, esta priorização poderia ser compreendida como uma formalização dos esforços que já vinham sendo empreendidos pela política externa brasileira no mandato anterior, quando o Mercosul predominava na agenda integracionista. Por outro ângulo, a enunciação desta prioridade – adjetivada ainda como “irreversível” – poderia assinalar uma espécie de estratégia discursiva defensiva, uma tentativa de preservação e afirmação de um determinado espaço perante circunstâncias adversas, algo que denotaria a crescente preocupação do governo brasileiro para com o futuro deste bloco do Cone Sul.

Deve-se ressaltar que a situação na América do Sul vinha sendo abalada pelos efeitos da crise financeira internacional, bem como pelas implicações de algumas das alternativas econômicas nacionais para sanar este revés. Neste

²²⁹ CARDOSO, F. Pronunciamento do Presidente da República – posse no Congresso Nacional do Senhor Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 84, 1999. p. 08.

sentido, com a adoção da maxidesvalorização da moeda brasileira, em janeiro de 1999, o Mercosul entrou em uma fase conturbada, encerrando o seu período de franca expansão dos chamados “anos de ouro”.²³⁰ Além de um grave impacto econômico, esta medida governamental unilateral ainda representaria um problema político para os demais países do bloco, pois denotaria o predomínio de uma visão estreita da integração por parte dos gestores brasileiros. Isto porque esta decisão macroeconômica do governo Cardoso não foi previamente acertada ou mesmo comunicada aos demais parceiros mercosulinos, o que acabou por afetar negativamente o comércio no bloco e desgastar muito o diálogo político-diplomático, em especial as relações entre Brasil e Argentina.²³¹ O resultado de tal conjuntura foi o desenvolvimento de uma severa crise no âmbito do Mercosul, marcada pelo declínio dos índices de comércio e pela imposição de barreiras protecionistas entre países do bloco.

A partir destas relevantes alterações que envolveram os cenários internacional, regional e nacional, a política externa da administração peessedebista passou por um pronunciado processo de inflexão.²³² Um dos aspectos mais proeminentes desta nova postura estratégica consiste na retomada da América do Sul como espaço de referência para a integração, alterando a orientação da atuação diplomática brasileira. Nesta direção, a análise desenvolvida por André Luiz Reis da Silva sintetiza o quadro:

Nesse contexto, observa-se que, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Esse processo foi acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental como projeto de inserção internacional.²³³

²³⁰ Cf. VIZENTINI, P. Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. **Indicadores Econômicos FEE**: análise conjuntural (10 anos do Mercosul). Porto Alegre: FEE, v. 29, n. 1, junho de 2001.

²³¹ Em função da manutenção de uma política cambial centrada na conversibilidade entre dólar e peso, os produtos argentinos foram particularmente prejudicados em sua competitividade a partir da desvalorização da moeda brasileira. Para maiores detalhes sobre este tema, ver especialmente: FERRER, A. A relação Argentina-Brasil no contexto do Mercosul e a integração sul-americana. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 9, n. 2, setembro/outubro/novembro de 2000.

²³² Cf. VIZENTINI, P. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 5, n. 2, julho/dezembro de 2005, p. 385-388.

²³³ SILVA, A. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre, 2008. p. 149-150.

Esta reorientação da política externa brasileira para a integração da América do Sul ganhou maior expressividade a partir de 2000, em meio a um agravamento da conjuntura econômica e política desta região. Em abril deste ano, através de artigo publicado em um periódico argentino, o ministro Luiz Felipe Lampreia anunciaria a disposição integracionista do governo brasileiro ao convocar um encontro de mandatários sul-americanos, defendendo a pertinência da vindoura Cúpula de Brasília. Neste texto, especialmente endereçado ao público interno do maior parceiro brasileiro no subcontinente, o chanceler justificaria esta iniciativa voltada para a América do Sul a partir da alusão ao que consideraria um histórico recente de esforços diplomáticos:

De sua parte, o Brasil vinha procurando fazer do conceito da América do Sul um elemento operacional para a sua atuação diplomática desde o início dos anos noventa. Em 1992, por exemplo, foi lançada a Iniciativa Amazônica, em complementação ao processo de integração então já iniciado com os países do Cone Sul. À época de sua gestão como Chanceler do Brasil, em 1992-93, o Presidente Fernando Henrique Cardoso referia-se à meta da “organização do espaço sul-americano”.²³⁴

A seguir, o ministro complementaria sua análise da situação:

Num espaço muito reduzido de tempo, portanto, a partir da formação do Mercado Comum do Sul e do aprofundamento dos vínculos do Brasil com os demais países do continente, foi tomando sentido e conteúdo o conceito de América do Sul, que não figurava na agenda diplomática anterior. Essa importante inovação diplomática está condicionando uma verdadeira redefinição de nossa atuação internacional.²³⁵

De acordo com a interpretação de Luiz Felipe Lampreia, a América do Sul seria efetivamente um conceito recente na agenda da política externa brasileira, remontando à década de 1990. Esta definição de região seria resultante dos avanços logrados no Mercosul e, posteriormente, amplificados através da Iniciativa Amazônica. A referência a este retrospecto constituiria, portanto, uma tentativa de avaliar a convocatória brasileira para um encontro de líderes sul-americanos, um esforço para naturalizar a emergência desta proposta após um intervalo de quase

²³⁴ LAMPREIA, L. Uma agenda da América do Sul – Archivos del presente, 01/04/2000. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 86, 2000. p. 257.

²³⁵ Loc. cit.

sete anos do lançamento da ideia para a configuração de uma ALCSA. Além disto, o discurso deste chanceler situou Fernando Henrique Cardoso entre os agentes diretamente envolvidos no estabelecimento da América do Sul enquanto referência da atual diplomacia brasileira, qualificando-o como um “histórico” defensor desta noção de integração regional. Esta menção nominal pode ser percebida como uma busca por reforço da autoridade deste mandatário em matéria de política externa, o que reiteraria o desenvolvimento da chamada diplomacia presidencial neste período.

Em artigo publicado no jornal Valor Econômico à véspera da realização da Cúpula de Brasília, o presidente Fernando Henrique Cardoso apontou alguns dos principais aspectos que legitimariam este esforço da política externa brasileira em mobilizar esta identidade integracionista em torno da América do Sul.

Uma região que, desde a saga da colonização e passando pelos processos de independência política no século XIX, tem uma história comum e uma herança compartilhada de cultura e de experiência humana.

Uma região cuja geografia oferece extraordinária base física para os esforços de integração. Todo estudante sabe que o espaço sul-americano é caracterizado por grandes formações geográficas que atravessam e estabelecem continuidades entre vários países: a Amazônia, os Andes, as grandes bacias hidrográficas, os Pampas.

Os países sul-americanos encontram-se hoje empenhados, cada um à sua maneira, em enfrentar as injustiças herdadas de séculos e os obstáculos ao desenvolvimento econômico.

Estamos fortalecidos pela reconquista da democracia e do Estado de Direito, pela valorização dos direitos humanos e das liberdades públicas.²³⁶

Particularmente endereçado a agentes internos, este artigo do presidente brasileiro apresentou um conjunto de argumentos que procuravam dar sentido a este acercamento do país junto a seus vizinhos sul-americanos. A trajetória histórica marcada pelo legado colonial, a proximidade potencializada pelos aspectos geográficos e um grande patrimônio cultural seriam aspectos de coesão, o que forjaria uma identidade regional. Além disto, os países da América do Sul apresentariam uma gama de preocupações em comum na atualidade, como a consolidação da democracia, dos direitos humanos e do bem-estar dos cidadãos. Estas questões passaram a ser cada vez mais enfatizadas, assumindo um claro sentido de crítica aos efeitos da globalização neoliberal, o que representaria um dos

²³⁶ CARDOSO, F. O Brasil e uma nova América do Sul – Valor Econômico, 30/08/2000. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 87, 2000. p. 227.

principais fatores de justificação deste discurso para a convergência do subcontinente. Diante deste cenário descrito, a integração seria significada como uma solução coletiva, uma necessária convergência de esforços para a superação de prementes desafios econômicos e políticos, com o objetivo de possibilitar uma melhor inserção internacional.

Nesta direção, em setembro de 2000, quando da realização da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, também denominada como Cúpula de Brasília, Fernando Henrique Cardoso reiteraria esta opção para a integração regional enquanto uma saída conjunta perante os problemas do mundo contemporâneo, em especial no âmbito econômico:

É uma força ética a que nos leva a agir para diminuir as desigualdades. E essas assimetrias são reproduzidas pela ordem internacional como ela existe hoje, são reproduzidas pelas dificuldades de acesso aos mercados, são reproduzidas pelas cláusulas muitas vezes leoninas nos contratos de dívidas, sobretudo nos países mais endividados e mais pobres, e que começam a ser mudadas e que precisam ser mudadas. Para essa mudança é preciso uma América do Sul coesa, forte, capaz de dizer, em alto e bom som, o que deseja [...]²³⁷

Estes argumentos expressos pelo mandatário brasileiro seriam, em grande medida, incorporados ao próprio texto do Comunicado de Brasília, documento acordado conjuntamente no âmbito da primeira reunião dos presidentes sul-americanos:

A coesão da América do Sul constitui, também, elemento essencial para determinar de modo favorável sua inserção na economia mundial. Os desafios comuns da globalização – seus efeitos desiguais para diferentes grupos de países e, dentro dos países, para seus habitantes – poderão ser melhor enfrentados na medida em que a região aprofunde sua integração e continue, de maneira cada vez mais eficaz, a atuar coordenada e solidariamente sobre os grandes temas da agenda econômica e social internacional.²³⁸

²³⁷ CARDOSO, F. Discurso no encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul. In: BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República**: discursos de política externa. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil, [s.d.]. p. 199.

²³⁸ “Comunicado de Brasília”, documento firmado por ocasião da I Reunião dos Presidentes da América do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 87, 2000. p. 165.

De modo geral, pode-se apontar que a realização desta reunião de lideranças da América do Sul mostrou-se paradigmática para a política externa brasileira por diferentes aspectos. Primeiramente, por este evento de contornos inovadores ter sido convocado por iniciativa do governo brasileiro, tendo ainda como sede a capital do país. Neste sentido, a Cúpula de Brasília representou o grande marco de uma reorientação nas relações exteriores da administração peessedebista, contemplando um reestabelecimento da América do Sul enquanto área estratégica para a diplomacia brasileira. Esta mudança de foco nos esforços de integração remontaria à proposta para a constituição de uma ALCSA, a qual foi apresentada ainda na gestão de Itamar Franco. Além disto, por sua própria organização e concepção, a Cúpula de Brasília reiterou a tendência de crescente exercício da diplomacia presidencial, algo que seria especialmente evidenciado pelo grau de ativismo desempenhado por Fernando Henrique Cardoso nesta área.²³⁹

Um dos vieses enfatizados por ocasião desta reunião seria a integração da infraestrutura sul-americana, englobando setores considerados estratégicos para o desenvolvimento, como comunicação, energia e transportes. Estes aspectos voltados para a interconexão física representariam uma alternativa de ordem altamente pragmática, tendo em vista a delicada conjuntura de estagnação econômica da região, na qual as dificuldades e as divergências – como eventuais diferenças na balança comercial entre os países parceiros – acabavam tendo seus efeitos amplificadas. Assim, diante das limitações no âmbito mercantil, a pauta de infraestrutura cristalizada na IIRSA emergiu como uma possibilidade imediata para o avanço do acercamento da América do Sul.

Esta retomada da proposta de integração sul-americana ocorreu em meio a um período conturbado, marcado por uma conjuntura de: retração das relações no Mercosul; predomínio de posturas protecionistas no comércio internacional, em especial da parte estadunidense e do bloco europeu; pleno desenvolvimento das negociações para a constituição de uma ALCA; e lançamento do projeto securitário do governo norte-americano para a região, o chamado Plano Colômbia. Em função de tais condições, o discurso da integração em torno da América do Sul adquiriu

²³⁹ Em comparação com gestões anteriores, pode ser encontrado um expressivo aumento no número de viagens presidenciais ao exterior e na quantidade de discursos sobre política externa por parte deste governo peessedebista – um viés que viria a ser ampliado por seu sucessor. Para uma análise mais detalhada, ver: FIGUEIRA, A. **Poder decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2009. Especialmente o Capítulo 3.

significados ampliados, encontrando seus sentidos junto aos diversos pleitos não atendido destas nações. Destarte, uma das principais justificativas apresentadas pela política externa brasileira para esta regionalização seria o desencantamento generalizado com as promessas propaladas acerca da globalização neoliberal, a qual, inclusive, passou a ser progressivamente adjetivada como “assimétrica”.²⁴⁰ Neste sentido, o discurso da integração sul-americana passaria a ser articulado a partir de uma nítida posição defensiva, constituindo-se enquanto um projeto alternativo para a retificação de algumas das principais injustiças do cenário internacional.

De modo geral, pode-se argumentar que a Cúpula de Brasília representou uma espécie de avanço reativo por parte da política externa brasileira. Isto porque o país se encontrava pressionado por um cenário continental adverso, com potenciais riscos ao desenvolvimento de seus objetivos estratégicos manifestos – os quais, por sua vez, tenderiam a ser transmutados em objetivos sul-americanos. Ainda assim, deve-se assinalar que este discurso político não se articulou em explícita oposição à ideia de integração hemisférica, posto que a diplomacia brasileira manteve uma postura aberta às negociações em curso, sustentando oficialmente a possibilidade de adesão a uma ALCA.

Além disto, a proposta integracionista que emergiu na Cúpula de Brasília se destacaria por apresentar uma preocupação com a articulação de duas dimensões básicas: a econômica e a política. O desenvolvimento do livre-comércio na região, o fomento a atividades de cooperação empresarial e, especialmente, a interconexão da infraestrutura física constituiriam importantes vetores na esfera econômica. Por outro lado, o compromisso com os valores democráticos, a coordenação de ações securitárias regionais e a postura conjunta em negociações nos grandes foros internacionais denotariam o sentido político e estratégico atribuído à integração em torno da América do Sul. Todavia, estas distintas dimensões se desenvolveriam de forma imbricada, sendo o andamento desta regionalização dependente justamente de tal convergência.

²⁴⁰ Para maiores detalhes sobre a emergência desta noção de “globalização assimétrica” neste período, ver: SILVA, A. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre, 2008. Especialmente o Capítulo 3.

Outro aspecto que pode ser ressaltado deste discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul consiste na remissão a supostos elementos históricos e culturais comuns aos países da região. Uma determinada narrativa histórica aparece como recurso de justificação desta integração, em um processo onde algum enunciado, evento ou agente de coesão interna é pinçado do passado, ainda que, muitas vezes, desprovido de sua historicidade, sendo reinterpretado à luz do presente. Estes elementos históricos selecionados confluem para legitimar uma articulação discursiva de identificação, representando a busca por formulações que estabeleçam uma origem comum, a afirmação de laços de filiação – o que corresponderia ao conceito foucaultiano de domínio de memória. A partir desta lógica, a construção de uma identidade sul-americana também buscaria sua fundamentação enunciativa em aspectos tidos como compartilhados pela trajetória e pela cultura destes países, apresentando, inclusive, alusões a inspirações do ideal bolivariano – fator que constituiria um traço de continuidade em relação ao discurso da política exterior do presidente Itamar Franco.

Neste sentido, em abril de 2001, por meio de palestra proferida no Instituto Rio Branco, o novo chanceler do governo Cardoso, o professor universitário e ex-ministro no período Collor de Mello, Celso Lafer, justificaria a propensão da política externa brasileira para uma integração da América do Sul.

Em síntese, em função da sua geografia, de sua experiência histórica e da linha de continuidade de sua ação diplomática, o Brasil está à vontade e em casa com o componente sul-americano de sua identidade internacional, que é uma “força profunda”, de natureza positiva, na sua política externa. É portanto natural que essa política encontre prioridade nas relações com a Argentina; no desenvolvimento do Mercosul como projeto de longo alcance; e na articulação da América do Sul como espaço de paz e de desenvolvimento.²⁴¹

Na avaliação apresentada pelo ministro, percebe-se uma ampliação do sentido dos esforços da política externa brasileira para a integração sul-americana, a qual seria parte de uma longa tradição diplomática, de uma “força profunda” que

²⁴¹ LAFER, C. Aula ministrada no Instituto Rio Branco pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 88, 2001. p. 106. A argumentação apresentada pelo chanceler nesta passagem também pode ser encontrada em: LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Perspectiva, 2004. p. 62.

forjaria a própria identidade internacional do país. Deste modo, o discurso do novo chanceler se destaca por elevar o conceito de América do Sul, com vistas a naturalizar esta escolha da política externa brasileira para a integração regional, justificando historicamente sua (re)opção. Outro ponto relevante deste trecho consiste na procura de Celso Lafer em estabelecer sua atuação à frente do Itamaraty nos marcos de um *continuum* da diplomacia brasileira. Em certa medida, este esforço de afirmação decorreria do fato de o ministro não ser um agente formado pela Casa de Rio Branco. De qualquer modo, no que tange à integração sul-americana, o discurso deste chanceler manteve os argumentos que embasariam esta ênfase para a regionalização, demonstrando consonância à reorientação encaminhada pela política externa brasileira nesta fase final do governo Cardoso.

Na mesma direção, em discurso por ocasião da II Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Guayaquil, no Equador, em julho de 2002, Fernando Henrique Cardoso ressaltou a importância do atual contexto de convergência entre os países do subcontinente, o que, todavia, remontaria aos ideais épicos dos libertadores.

Construímos em pouco tempo algo com o espírito sul-americano. Temos já o desenho dos eixos de integração, temos já os valores fundamentais da democracia, do mercado, do respeito à pessoa humana. Já temos as bases para que o sonho dos nossos maiores, de Bolívar e San Martín, seja realidade.²⁴²

Nestas passagens destacadas, percebe-se uma confluência de distintos elementos discursivos para justificar esta opção para a integração, com referências a diferentes temporalidades. Por um lado, há a evocação a um passado comum entre os países da região, supostamente vinculado às aspirações utópicas de lideranças consagradas: José de San Martín e Simón Bolívar. A enunciação de tais aspectos demarca a mobilização de um domínio de memória, o qual pressupõe a remissão a formulações discursivas consolidadas²⁴³, com vistas ao estabelecimento de uma relação de origem, embasamento e associação – o que representaria ainda um traço

²⁴² CARDOSO, F. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 91, 2002. p. 53.

²⁴³ Segundo Michel Foucault, “trata-se dos enunciados que não são mais nem admitidos nem discutidos”. FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 65.

de heterogeneidade discursiva. Estes elementos pretéritos viriam a autorizar e dar sentido histórico aos presentes esforços integracionistas, legitimando a procura pela constituição de um sujeito coletivo no referido discurso. Deste modo, o Brasil e seus vizinhos se inscreveriam nesta longeva “tradição” integracionista, cuja realização seria, então, finalmente encaminhada.

Por outro lado (e complementarmente), pode-se verificar nesta passagem a interessante mobilização de significantes vazios²⁴⁴, os quais corresponderiam a alguns valores compartilhados pelas nações sul-americanas na atualidade, com destaque para a democracia representativa, a economia de mercado e os direitos humanos. Estes significantes representam relevantes indícios dos esforços empreendidos por esta articulação discursiva, assinalando a vinculação/disputa do discurso da política externa brasileira em relação a outros discursos vigentes e dispersos no meio social. Tais discursos seriam, em grande medida, difundidos internacionalmente pelas grandes potências e pelas principais agências multilaterais – denotando, então, o relacionamento constitutivo que se desenvolve na dinâmica interdiscursiva. Diante do exposto, percebe-se que este discurso de integração da América do Sul encontraria sua fundamentação tanto no passado como no presente, sedimentando, portanto, um caminho para o futuro próximo desta regionalização.

Em síntese, ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, pode-se observar uma expressiva oscilação no desenvolvimento deste discurso da política externa brasileira para a integração sul-americana. Devido a uma postura de priorização do Mercosul e de benevolência em relação à proposta estadunidense para a integração hemisférica, durante praticamente todo o primeiro governo peessedebista verifica-se um esvaziamento da noção de América do Sul. A partir da defesa conjunta dos princípios de universalismo e regionalismo aberto, a política exterior deste período apresentou uma compreensão restritiva desta integração do subcontinente, recorrentemente enunciada como um instrumento para a obtenção de uma maior participação no mercado internacional, a qual contribuiria para situar o país como um *global trader*.

²⁴⁴ Paradoxalmente, esta categoria compreende os significantes que se tornam sem significado, ou “vazios”, não pela falta, mas pelo excesso de significados. Seriam aqueles significantes que expandiram de tal forma sua cadeia de sentidos que acaba por ser quase impossível precisar adequadamente um significado. Para maiores detalhes acerca deste conceito, consultar: LACLAU, E. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires: Ariel, 1996. p. 69-76; PINTO, C. Democracia como signifiante vazio: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. **Sociologias**. Porto Alegre: UFRGS, v. 1, n. 2, julho/dezembro de 1999.

No entanto, a partir da reeleição presidencial e, especialmente, das relevantes alterações na conjuntura regional e global (como as crises financeiras e o Plano Colômbia), passa a configurar-se um movimento de reorientação da política externa brasileira. Com crescentes críticas ao protecionismo e à globalização, vista a partir de então enquanto “assimétrica”, o discurso do governo Cardoso assinalou uma progressiva retomada da opção pela integração da América do Sul, a qual seria, então, justificada em função do compartilhamento de valores, do potencial de sua geografia e do legado histórico. Nestes termos, a integração desta região seria significada como: “resposta racional e abrangente aos desafios das relações internacionais contemporâneas”, “sonho de próceres visionários”, “desenvolvimento da infra-estrutura física”, “um ‘campo de provas’ para o projeto de maior inserção na economia internacional” e “aberta e não excludente”. O retorno da América do Sul como espaço de referência no discurso da política externa brasileira ocorreria, mais precisamente, após a promoção da Cúpula de Brasília, em 2000, quando esta proposta de regionalização ganharia maior conteúdo e complexidade, ultrapassando o sentido mercantil e instrumental que lhe fora atribuído inicialmente.

4.4 GOVERNO LULA: A AMÉRICA DO SUL COMO PRIORIDADE

Logo ao assumir a presidência da República, no começo de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva indicou a intenção de implementar mudanças em diversos setores da administração nacional, bem como adotou como grande desafio de seu mandato a erradicação da fome e da miséria. Nesta direção, seu pronunciamento de posse mostrou-se permeado por propostas para a correção dos rumos de algumas das principais diretrizes, assim como defendeu uma melhor articulação de distintas áreas do governo, com vistas a cumprir esta grande meta de sua gestão e avançar o desenvolvimento econômico e social do país. Dentre os vários setores da administração pública que seriam mobilizados para a consecução destes objetivos políticos, o MRE encontrava-se em uma posição de destaque, conforme assinalado no discurso inaugural do presidente:

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.²⁴⁵

A sinalização de mudança de postura nesta área seria complementada pela enunciação de uma nítida elevação da integração sul-americana, a qual passaria a assumir uma posição central na agenda diplomática brasileira.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração.²⁴⁶

Ao estabelecer a América do Sul como foco primordial de sua política externa, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva ainda ressaltaria o Mercosul como a base necessária para uma ampliação do escopo da regionalização. Nesta perspectiva, estes não seriam projetos integracionistas excludentes, muito pelo contrário. Apesar dos reconhecidos problemas internos, o grau de desenvolvimento alcançado pelo bloco mercosulino e sua dinâmica decisória consensual serviriam de modelo para um avanço no acercamento dos países sul-americanos. Deste modo, a percepção etapista do processo a integração regional constituiria um dos fatores de relativa continuidade desta política exterior, em uma comparação com as duas gestões predecessoras.

Por outro ângulo, estes trechos do discurso de posse também apresentam uma ruptura, tendo em vista a destacada presença de conteúdos políticos e sociais atribuídos a esta aproximação da América do Sul. Esta ênfase pode ser compreendida como uma tentativa de deslocar a centralidade dos sentidos estritamente econômicos e comerciais que emanariam da vigente concepção neoliberal de integração, denotando a emergência de uma visão ampliada deste processo de regionalização – o que já constava do próprio programa de governo do

²⁴⁵ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 92, 2003. p. 17.

²⁴⁶ Ibid., p. 18.

presidente petista.²⁴⁷ Uma pauta integracionista diversificada seria potencialmente atrativa aos demais países sul-americanos e importante para o avanço deste acercamento, particularmente na conjuntura em questão, posto que as negociações livre-cambistas na região encontravam-se comprimidas pela disseminada crise financeira. Esta preocupação latente pode ser percebida na sequência imediata deste mesmo discurso, onde o mandatário justamente apontaria a conexão entre estes diversos aspectos.

O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.

Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país.

O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina.²⁴⁸

Nesta passagem, além de considerar o valor estratégico associado ao Mercosul, o presidente eleito denotaria uma preocupação com esta conturbada conjuntura econômica, marcada pelo processo de recuperação da Argentina – maior parceiro comercial do país – após um período de severa crise. Ademais, este pronunciamento adiantou uma questão fundamental para a política externa brasileira no desenvolvimento deste processo de regionalização, a qual corresponderia ao papel do país na região, particularmente a ideia de liderança na integração da América do Sul. Quanto a este ponto, a posição assumida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva seguiu de forma estrita as matrizes historicamente sustentadas pelo Itamaraty, como a defesa da paz e o respeito à soberania e às normas

²⁴⁷ A plataforma de governo petista indicava: “Uma nova política externa deverá igualmente contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas”. SILVA, L. **Um Brasil para todos**: programa de governo 2002. São Paulo: PT, 2002. p. 06.

²⁴⁸ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 92, 2003. p. 18.

democráticas. Além disto, este discurso inaugural não deixou de aventar uma possibilidade de ampliação da esfera de integração, tendo em vista a menção à América Latina como horizonte para as relações exteriores do Brasil.

Em seu discurso de posse no comando do MRE, o embaixador Celso Amorim reiterou a América do Sul como prioridade do governo Lula, em uma posição essencialmente convergente às diretrizes apresentadas pelo presidente eleito. Nesta oportunidade, o ministro procurou justificar esta primazia integracionista para a política externa brasileira e evocou suas diferentes dimensões constitutivas:

Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo [...]

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.²⁴⁹

Assim como o pronunciamento presidencial, este discurso do chanceler significou a integração da América do Sul enquanto objetivo essencial da política exterior brasileira para o fomento do desenvolvimento nacional. De acordo com tal concepção, esta regionalização seria justificada em função de benefícios sociais, políticos e econômicos imediatos ao país e também ao entorno sul-americano, sendo a força motriz desta “solidariedade” os potenciais efeitos que se reverteriam para o bem do Brasil.²⁵⁰ Ademais, o discurso do ministro Celso Amorim sinalizou uma ênfase nos fatores comerciais e infraestruturais desta integração em torno da América do Sul, o que poderia ser compreendido como um traço de continuidade em relação aos fundamentos da regionalização difundida pela diplomacia antecessora,

²⁴⁹ AMORIM, C. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 92, 2003. p. 23.

²⁵⁰ De forma similar, o discurso de posse do Secretário-Geral de Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, enfatizaria esta perspectiva: “A ação na América do Sul deverá atender ao objetivo de construção da integração econômica e da cooperação política e social, a partir de uma atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa. A construção de uma sociedade brasileira mais democrática, mais justa e mais próspera somente poderá ser bem sucedida se nossos vizinhos também participarem desse processo.” GUIMARÃES, S. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião da transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. In: SILVA, L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. **A política externa do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2003. p. 66.

especialmente a partir da chamada Cúpula de Brasília, realizada no ano 2000, por iniciativa brasileira.

Não obstante, em diversas oportunidades, percebe-se no discurso dos principais agentes da política externa da gestão Lula uma relativização desta noção de uma continuidade na integração da América do Sul, o que pode ser identificado principalmente ao longo de pronunciamentos nos anos iniciais desta administração. Em certa medida, esta posição representaria um esforço discursivo para estabelecer o que seria a “origem” (e também a “autoria”) da referida proposta de regionalização, bem como uma tentativa de enfatizar uma suposta carência de ações antecessoras para o pleno prosseguimento deste projeto estratégico. A este respeito, em março de 2004, durante aula magna conduzida na Universidade Federal do Rio de Janeiro, o ministro Celso Amorim fazia uma análise preliminar e comparativa da política externa brasileira do primeiro ano do governo Lula, destacando os avanços da integração sul-americana neste período:

Procuramos levar essa política à prática, o que tem inclusive, em muitos casos, uma representação quase que gráfica, quase que física. O Presidente Lula – algo que jamais aconteceu antes – recebeu, no primeiro ano de governo, todos os Presidentes da América do Sul, em visitas de trabalho de cada um deles, e visitou quase todos os países da região. Então, quando afirmam que “a América do Sul já era prioridade”, digo que era, mas não levada adiante com a intensidade com que tem sido levada.²⁵¹

Logo a seguir, o chanceler complementaria sua interpretação acerca do desenvolvimento trilhado por este processo de regionalização:

E muitos países da América do Sul, sobretudo os países, por exemplo, da Comunidade Andina, estão ainda muito mais ligados ao Norte do que ao Mercosul. Mas isso começou a mudar e esse acordo da Comunidade Andina com o Mercosul [firmado em dezembro de 2003] é o marco mais importante dessa mudança. Há aí um esforço verdadeiro de reformar a agenda internacional, não apenas em termos retóricos, porque essa idéia já existia. Existia, aliás, desde o Governo Itamar Franco, ao qual tive a honra de servir, mas que não pôde se realizar plenamente. E agora, com grande esforço, algumas dessas idéias estão se concretizando.²⁵²

²⁵¹ AMORIM, C. Aula Magna na Universidade Federal do Rio de Janeiro. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 94, 2004. p. 74.

²⁵² Ibid. p. 76.

Com esta distinção entre ideias e realizações, o ministro apontaria a existência de alguma continuidade no projeto de integração sul-americana, mas também enfatizaria o que considera uma ausência de medidas efetivas após seu lançamento – este que remontaria à proposta da ALCSA, em outubro de 1993. Nestes termos, desde sua gestão enquanto chanceler na presidência de Itamar Franco, Celso Amorim percebe uma disseminação da ideia de integração da América do Sul, mas tal concepção seria cerceada por dificuldades práticas para a sua consolidação ao longo dos anos subsequentes. A partir destes elementos, o discurso acima alude algumas realizações recentes envolvendo esta proposta de integração, a exemplo do acordo entre CAN e Mercosul. Na leitura do ministro, os esforços desta administração petista consistiriam em uma importante retomada da estratégia assumida pelo governo Itamar, no sentido de promover uma progressiva ampliação do bloco do Cone Sul. Os avanços aventados pelo chanceler seriam indícios de uma sensível mudança na condução da política externa brasileira para a região, demonstrando a emergência de um voluntarismo diplomático renovado pela presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

Por conseguinte, observa-se que Celso Amorim acaba por relativizar ou, em alguns pronunciamentos, até mesmo desconsiderar o desenvolvimento deste processo integracionista da América do Sul ao longo dos dois mandatos presidenciais peessedebistas. Esta interpretação enunciada pelo ministro mostra-se particularmente relevante quando voltada para o público interno, posto que denota uma contínua disputa discursiva em torno da delimitação da própria origem e dos sentidos atribuídos à integração sul-americana, o que apresentaria reflexos evidentes sobre o desenvolvimento do debate político nacional. A cristalização deste tipo de posicionamento, recorrentemente assumido pelo chanceler ao longo da gestão, viria a subsidiar, então, os argumentos sobre a suposta vigência de uma “politização” da política externa brasileira contemporânea – conforme aventado no Capítulo 3 deste trabalho.

Em busca de embasamento, este discurso sobre um maior avanço da política externa brasileira – no que tange à América do Sul – evocaria alguns eventos relevantes desta conjuntura do governo Lula, tais como: a expansão do Mercosul, a partir da assinatura de acordos de associação por parte do conjunto dos países andinos; a criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul, no âmbito do

MRE, o que conferiu a diversas negociações internacionais este viés identitário assumido pelo Brasil; o aumento do número de viagens presidenciais aos países sul-americanos, assim como da quantidade de visitas recebidas; a maior frequência dos encontros de cúpula na região, algo potencialmente favorecido pela proximidade ideológica entre a maioria de seus mandatários; e, especialmente, a efetiva institucionalização de iniciativas integracionistas acordadas. Estes seriam indícios de um processo de adensamento da proposta de regionalização da América do Sul, onde a atuação da política exterior do governo Lula introduziria maior dinamismo.

Neste sentido, um marco relevante neste cenário pode ser identificado ao final de 2004, com a realização da III Reunião dos Presidentes da América do Sul, no Peru, quando se tem o advento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Nesta ocasião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva apontaria a importância dos avanços em diversos projetos para uma integração física, considerando que esta proposta da CASA congregaria e potencializaria as prioridades estabelecidas:

Todos esses projetos objetivam a aproximação entre nossos países e o bem-estar de nossos povos. Têm ainda o mérito de atender as populações marginalizadas e muitas vezes esquecidas. E é essa, a meu ver, a integração que buscamos. Um processo que nos una e nos aproxime, mas também distribua, de forma mais equilibrada, seus benefícios.

Essa integração inclusiva e solidária, que supera as rivalidades e as desconfianças do passado, é parte de um processo de amadurecimento político de nosso continente. Por meio de um diálogo intenso, em que tem prevalecido a convergência de valores e ideais, seguiremos trabalhando em favor da criação de uma América do Sul mais próspera, mais justa e, sobretudo, mais confiante em suas próprias capacidades.²⁵³

Partindo do legado da IIRSA, mas também o ultrapassando, os países sul-americanos reunidos estabeleceram efetivamente uma ampla agenda política para a CASA, com objetivos que vão desde a integração física até a adoção de medidas para a superação das desigualdades econômicas e sociais vigentes na região.²⁵⁴ Conforme o discurso presidencial acima, as possibilidades encontradas

²⁵³ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião dos Presidentes da América do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 95, 2004. p. 205-206.

²⁵⁴ Para maiores detalhes acerca desta iniciativa, ver: COUTO, L. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 50, n. 1, junho de 2007. p. 167-168; SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 53, n. especial, dezembro de 2010. p. 160.

para a construção da CASA seriam decorrência de uma conjuntura interna de superação das diferenças e de convergência político-ideológica, enfatizando ainda uma crescente e compartilhada percepção de autonomia neste âmbito regional. Por outro lado, pode-se observar que, justamente uma semana após o surgimento desta proposta da CASA, os governos de Cuba e Venezuela anunciaram a criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA).²⁵⁵ Esta última iniciativa se apresentaria enquanto uma marcada oposição a blocos de integração regional calcados nos aspectos comerciais, vindo a granjear, posteriormente, a adesão de alguns países sul-americanos liderados por governos de uma esquerda nacionalista, como seriam os casos de Bolívia e Equador.²⁵⁶

Além destes aspectos, há que se destacar o contexto mais amplo de emergência da proposta da CASA, marcado por uma relevante alteração na forma de atuação da política exterior estadunidense para a constituição de seu projeto da ALCA. Ao longo da administração republicana de George Walker Bush, sua principal estratégia diplomática passou a ser um intenso fomento à assinatura de acordos bilaterais junto a vários países da América do Sul. O objetivo essencial desta tática seria evitar o elevado ônus de uma negociação em conjunto, aonde o poder de barganha ianque seria muito menor e encontraria, outrossim, a crescente influência do Brasil sobre os vizinhos da região como um empecilho, tendo em vista a notória postura de recalcitrância da política externa do governo Lula aos termos desta integração hemisférica.

De modo geral, a iniciativa para a criação da CASA possibilitaria a assunção da América do Sul à condição de sujeito coletivo reconhecido em âmbito internacional, algo que seria particularmente perceptível através das reuniões de cúpula mantidas junto aos países árabes e também aos africanos. Além de contribuir para a própria afirmação da região sul-americana enquanto área de referência, a realização destes eventos conjuntos denotaria o desenvolvimento de um viés de relações preferenciais do tipo Sul-Sul, o qual seria sustentado pelas diretrizes da política externa brasileira do período. De acordo com a análise empreendida por

²⁵⁵ Para uma análise mais aprofundada sobre a ALBA e sua relação com diferentes projetos integracionistas, consultar: KATZ, C. **El rediseño de América Latina: ALCA, Mercosur y ALBA**. Buenos Aires: Luxemburg, 2006.

²⁵⁶ Uma discussão sobre os distintos tipos de esquerda que emergiram na região, ao longo deste período, pode ser encontrada em: CASTAÑEDA, J. Latin America's turn to the left. **Foreign Affairs**. Washington: Council on Foreign Relations, v. 85, n. 3, May/June 2006.

Cristina Soreanu Pecequilo, este padrão de relacionamentos constituiria um dos principais eixos da atuação diplomática do governo Lula:

O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e a Rússia (sendo que informalmente, o Brasil, a Rússia, a Índia e a China formam o chamado bloco Bric). A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos.²⁵⁷

Assim, a integração sul-americana deve ser compreendida nos marcos desta dimensão mais ampla, considerando ainda a diversidade de parceiros, temas e interesses articulados pela política externa brasileira na contemporaneidade. Por esta orientação, pode-se perceber que a integração em termos comerciais seria mantida na agenda, mas cederia espaço para a crescente emergência dos objetivos políticos, estratégicos, securitários, sociais e culturais, com maior destaque para os fatores alavancadores de uma coordenação de ordem infraestrutural. Segundo o discurso articulado pela política exterior da gestão Lula, este ampliado sentido atribuído ao acercamento dos países da América do Sul seria um relevante indicador dos esforços – do Brasil e desta região – por mudanças no sistema internacional. Destarte, a referida iniciativa integracionista representaria uma contribuição coletiva ao objetivo da superação dos principais desafios contemporâneos, especialmente a desigualdade econômica e a decorrente injustiça social.

O pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da I Reunião de Cúpula da CASA, em setembro de 2005, enalteceria as condições históricas que permitiram esta integração, destacando a constituição daquilo que consideraria como um consenso entre os países da região. Na condição de anfitrião deste encontro, o mandatário brasileiro ressaltaria a importância do compartilhamento dos ideais bolivarianos na América do Sul, bem como a consolidação da CAN e do Mercosul, blocos que representariam a institucionalização desta trajetória integracionista comum ao subcontinente. O potencial oferecido pela

²⁵⁷ PECEQUILO, C. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 2, dezembro de 2008. p. 145.

proximidade geográfica seria outra razão ventilada por esta alocução a favor da regionalização, onde o fomento a obras de conexão da infraestrutura física ganhou duplo destaque:

A integração das cadeias produtivas dará a nossos países melhores condições para a inserção competitiva na economia globalizada. O alicerce da Comunidade Sul-Americana é a integração da infra-estrutura física. Estamos dando passos firmes na execução dos projetos que elegemos como prioritários no marco da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura regional Sul-Americana, IIRSA.

Avança, significativamente, a criação de uma malha de conexões energéticas, viárias e de comunicações entre os nossos países. De Norte a Sul, de Leste a Oeste, estamos impulsionando a construção de estradas, hidrelétricas e gasodutos. Essas obras têm forte impacto multiplicador sobre a geração de empregos, a captação de investimento, o estímulo ao comércio e a melhoria das condições de vida de nossas populações.²⁵⁸

Por estes termos, a conexão infraestrutural da região teria um sentido essencialmente virtuoso para a dinâmica interna destes países, estimulando as inversões de capital e a criação de empregos, o que redundaria em maior desenvolvimento de suas condições econômicas e sociais. Ademais, esta integração física seria compreendida como um caminho para melhor preparar a América do Sul para a competição externa, no âmbito de uma economia internacionalizada e pautada, em grande medida, pelo aparente paradoxo da coexistência entre a pauta livre-cambista e a delimitação de grandes blocos regionais.

Neste ponto, percebe-se uma aproximação entre os discursos da política externa dos presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (particularmente a partir do segundo mandato) e Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista a manutenção daquele que seria o objetivo basilar desta integração da América do Sul: apresentar-se enquanto uma esfera de condicionamento destes países para uma melhor inserção no processo de globalização. A preocupação com o fomento à interconexão infraestrutural, cristalizada nos propósitos da IIRSA, bem como a tendência de inversões brasileiras nos países do entorno sul-americano, representariam outros traços de uma relativa continuidade entre os governos.

²⁵⁸ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 97, 2005. p. 94.

Não obstante, pode-se observar que a política exterior da administração petista introduziu medidas que redimensionaram o desenvolvimento destes vetores, sustentando o imperativo de uma integração produtiva. Nesta direção, o governo Lula apresentou uma agressiva estratégia de expansão de empresas brasileiras nesta região, onde o Estado nacional passaria a coordenar e apoiar iniciativas de investimentos diretos, associações e fusões com companhias locais.²⁵⁹ Em consonância à análise empreendida por Amado Luiz Cervo, esta nova ênfase da atuação diplomática brasileira para a integração sul-americana poderia ser apontada como traço de uma ruptura de paradigma, sinalizando, portanto, a ascensão de uma concepção de Estado logístico.²⁶⁰ Além disto, as mudanças promovidas por esta gestão confirmariam o aludido argumento de que há sempre uma margem de manobra para os governos em curso introduzirem suas próprias plataformas na condução da política externa.²⁶¹

Ainda quanto às justificativas apresentadas pela política externa do governo Lula para este acercamento da América do Sul, observa-se a referência a uma crescente preocupação com a segurança internacional, onde a concretização da iniciativa da CASA seria um importante mecanismo de defesa conjunta.

Enfrentamos novas ameaças à segurança coletiva e ao crescimento. Unidos, estaremos melhor habilitados para fazer valer nossos interesses coletivos e contribuir para uma ordem internacional mais democrática e mais equitativa.

²⁵⁹ Um dos principais instrumentos governamentais para alavancar esta internacionalização de capitais e empreendimentos brasileiros correspondeu ao BNDES. Esta instituição que, inclusive, teve de sofrer uma reforma em seu estatuto para permitir o financiamento de investimentos e projetos no exterior. Análises abrangentes e críticas sobre esta estratégia nacional para a América do Sul podem ser encontradas em: FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2010; LUCE, M. **O subimperialismo brasileiro revisitado**: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UFRGS, Porto Alegre, 2007; ZIBECCHI, R. **Brasil potência**: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012. Especialmente o Capítulo 3.

²⁶⁰ De acordo com o autor, o desenvolvimento deste paradigma do Estado logístico envolveria três requisitos que alteram as relações do Brasil com seu entorno sul-americano: “Em primeiro lugar, o reconhecimento de que a interdependência real à época da globalização supõe a incorporação das vantagens comparativas intangíveis à gerência das relações exteriores. Em segundo lugar, o encaminhamento da integração regional de modo a promover as capacidades de poder, tanto próprias quanto dos membros do bloco em construção. Em terceiro lugar, a conversão da América do Sul em plataforma de expansão dos negócios brasileiros de maneira a alavancar o processo de internacionalização para fora da economia nacional.” CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 201.

²⁶¹ Cf. LIMA, M.; DUARTE, R. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-line**. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, v. 8, n. 9, 2013. p. 03.

A América do Sul começa a ser vista como importante interlocutor em temas centrais na agenda internacional.²⁶²

O tema da segurança não constitui propriamente uma novidade neste discurso integracionista, posto que pode ser observado, por exemplo, nos eixos estabelecidos pelo Comunicado de Brasília, datado do ano 2000. No entanto, passados cinco anos, as preocupações securitárias atingiriam proporções muito maiores, particularmente em relação ao terrorismo internacional a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Neste contexto, o discurso da política externa brasileira acerca dos problemas de segurança na América do Sul ganharia novos contornos, com uma maior ênfase na necessidade de soluções amplas, concertadas e autônomas. Este tipo de proposta denotaria o esforço brasileiro pela construção de uma postura alternativa, em contraponto às disseminadas práticas unilaterais de beligerância e intervencionismo dos EUA na chamada “Guerra ao Terror”. O anúncio da adoção de uma Zona de Paz Sul-Americana, ocorrida durante a realização da reunião de presidentes da região em 2002, já sinalizaria a cristalização desta preocupação por parte da diplomacia do Brasil.

Por seu turno, os pronunciamentos que emergem na cúpula inaugural da CASA apontam a necessidade de atualização, efetivação e institucionalização de propostas securitárias para a região. No discurso da política externa brasileira nesta ocasião, percebe-se o estabelecimento de uma associação direta entre a ideia de integração e a possibilidade de resolução dos problemas de segurança dos países sul-americanos, constituindo-se em uma das justificativas para esta regionalização. Deste modo, o significativo integração também passaria a carregar o sentido de uma oportunidade de paz e estabilidade para a América do Sul, algo que avalizaria a consecução de objetivos ulteriores estabelecidos pela política externa brasileira. Dentre estas metas, estaria um incremento da posição relativa deste subcontinente no cenário internacional, alçando o país, por consequência, à condição de *global player* – em alternância à prévia noção de *global trader*. Nesta perspectiva, a regionalização poderia subsidiar o pleito do Brasil por um maior protagonismo em

²⁶² SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 97, 2005. p. 95.

esferas decisórias do sistema internacional, como, por exemplo, a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Todavia, os avanços no processo de integração da América do Sul ainda conviveriam com algumas tensões e reveses conjunturais. Neste sentido, apesar do fracasso da negociação para a implantação da ALCA, as discussões na IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, denotaram a persistência de uma divisão entre os vizinhos sul-americanos, pois países como Chile, Equador e Peru mostraram-se favoráveis aos termos desta proposta. Não obstante, esta circunstância regional – a princípio adversa – viria a ser catalisada na dinâmica do discurso da política exterior do Brasil, com a ampliação de um viés de contraste entre os projetos de integração sul-americana e hemisférica. A partir desta estratégia, a diplomacia do governo Lula intentaria se apropriar de algumas demandas não atendidas pelos EUA, vinculando o cenário de crise socioeconômica na região à postura unilateral e protecionista da administração norte-americana. Em certa medida, este avanço da política externa brasileira encontraria suas condições de possibilidade em virtude do declínio relativo da hegemonia estadunidense.²⁶³

Outros pontos de tensionamento para o Brasil, neste período, residiram na proposta do Paraguai para renegociar o contrato de venda da energia excedente da hidrelétrica de Itaipu, prevendo a majoração das tarifas, e na iniciativa da Bolívia em nacionalizar suas reservas de hidrocarbonetos, setor então explorado pela empresa brasileira Petrobras.²⁶⁴ Para além das negociações bilaterais, estes eventos curiosamente acabaram por alcançar grandes proporções no âmbito do debate político interno, demarcando a evolução de uma questão mais ampla: a emergência de um pronunciado dissenso em relação às diretrizes da política externa brasileira, fenômeno que seria supostamente potencializado pelo padrão de condução diplomática durante o governo Lula. Nesta direção, a própria convocação do ministro Celso Amorim para prestar esclarecimentos em uma audiência pública junto à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, em maio de

²⁶³ O argumento de um declínio da hegemonia dos EUA no mundo pode ser encontrado, especialmente, nas obras de: TODD, E. **Depois do império**. Rio de Janeiro: Record, 2003; WALLERSTEIN, I. **O declínio do poder americano**: os Estados Unidos em um mundo caótico. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. Para contrapontos à interpretação do declínio estadunidense, ver particularmente: NYE JR., J. **O paradoxo do poder americano**: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Ed. da UNESP, 2002; ZAKARIA, F. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

²⁶⁴ Para maiores detalhes sobre estes incidentes, conferir: CABALLERO SANTOS, S. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 54, n. 2, dezembro de 2011. p. 167-168.

2006, indica a dimensão que atingira a polêmica. Na ocasião, o chanceler defendeu a postura da diplomacia brasileira e procurou minimizar os efeitos da intervenção do governo boliviano, justificando aos parlamentares a relevância das políticas em curso para a regionalização:

Não quero continuar a citar [estatísticas de comércio], mas a integração na América do Sul, e da América Latina mais amplamente, é não apenas um projeto político, que é natural, importante; é uma obrigação constitucional, faz parte, portanto, daqueles princípios básicos do relacionamento internacional do Brasil. Mas, além disso, ela está dando resultados concretos. Ela está sendo aprofundada. Nós não inventamos a integração da América do Sul, mas acho que podemos dizer com, creio eu, justa vaidade, que aprofundamos a integração da América do Sul. Essa é uma das questões que eu queria ressaltar.²⁶⁵

Neste sentido, o ministro instou os senadores e deputados presentes a buscarem compreender as relações entre Brasil e Bolívia em um marco mais amplo, considerando a prioridade atribuída à integração sul-americana. Deste modo, a alocução acima destaca-se por procurar ressaltar o esforço de acercamento regional como uma política de Estado, justificada a partir de um preceito constitucional – ainda que persista uma relevante diferença entre as duas noções espaciais mobilizadas na referida passagem. A emergência desta justificativa, em tal conjuntura, pode ser interpretada como uma tentativa do chanceler em reiterar um princípio incontestado de legitimidade associado a este projeto integracionista e, especialmente, afastar as crescentes críticas domésticas de uma suposta politização ou ideologização envolvendo a opção brasileira pela América do Sul. Ademais, este pronunciamento enfatiza que a política externa do governo petista não estaria “inventando” a integração sul-americana, mas prosseguindo e aprofundando esta regionalização – uma assertiva que, em grande medida, intenta contextualizar e “despartidarizar” a leitura deste processo. Na mesma lógica, o discurso do ministro Celso Amorim ressaltou os avanços econômicos alcançados nesta direção, o que denotaria sua preocupação em mobilizar um argumento de cunho altamente pragmático, posto que dotado de baixo potencial de questionamento e elevado poder de persuasão junto à maioria de seus interlocutores.

²⁶⁵ AMORIM, C. Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 98, 2006. p. 155.

Esta linha de intensos debates internos acerca dos rumos da política externa brasileira, particularmente no que tange à América do Sul, mostrou-se uma constante neste período, acentuada pela conjuntura da eleição presidencial de 2006. Com isto, percebe-se nos discursos do governo Lula a preocupação em aduzir, com maior frequência, justificativas para esta prioridade atribuída à integração sul-americana. Nesta direção, durante aula magna no Instituto Rio Branco, o ministro Celso Amorim ratificou esta regionalização como foco dos esforços diplomáticos brasileiros no presente e no futuro próximo, destacando, então, algumas razões para a escolha pela América do Sul e não outra delimitação:

[...] uma vez até um jornalista me perguntou, no contexto dessas perguntas surpreendentes: “Por que o Brasil se interessa tanto pela América do Sul?” E eu disse: “Porque a gente mora aqui, e se eu morasse na Europa eu iria me interessar pela Europa, se eu morasse no Copacabana Palace eu iria me interessar pelo Copacabana Palace, mas como eu moro, não é o caso hoje, mas foi até da outra vez que eu era Ministro, na Superquadra 104, eu tenho que me interessar pelos problemas da Superquadra 104”. O que acontece no meu vizinho me afeta, sem falar na solidariedade, nos outros ideais, quer dizer, vamos ser práticos, objetivos. A América do Sul para nós é fundamental. Quando as pessoas falam “Mas por que esse interesse todo pelo Paraguai, pela Bolívia?” é porque o que acontece neles nos afeta, obviamente, entre outras razões.²⁶⁶

Passagens como esta sinalizam alguns aspectos relevantes do contexto doméstico, o que se reflete na construção do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul. O trecho acima denota uma preocupação com a interpelação de futuros embaixadores, em meio a um ambiente interno de maior polêmica em torno da atuação diplomática no governo petista. Em termos enunciativos, esta alocução do chanceler se destaca pela apresentação de uma analogia relativamente mezinha, comparando os interesses brasileiros para com os países sul-americanos à lógica observável em uma vizinhança residencial convencional. Através desta estratégia discursiva, o ministro desenvolveria um argumento potencialmente polêmico por meio de termos considerados claros,

²⁶⁶ AMORIM, C. Aula Magna do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, aos alunos do Instituto Rio Branco. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 99, 2006. p. 71.

familiares e pouco questionáveis, demarcando uma tentativa de aproximação e persuasão junto a seus interlocutores.²⁶⁷

Aliás, este tipo de analogia feita pelo chanceler Celso Amorim foi muito utilizada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seus discursos políticos, o que indicaria um interessante traço de similitude entre os dois agentes do governo. Por este prisma, as características vicinais relativas ao entorno reconhecido pela política externa brasileira foram mobilizadas no sentido de racionalizar e naturalizar esta escolha da América do Sul enquanto prioridade. Não obstante, a analogia que intenta sustentar esta opção sul-americana mostra-se bastante genérica, posto que não excluiria outras possibilidades de regionalização, tais como o Mercosul ou a América Latina, assim como não vedaria, a princípio, a defesa de uma eventual integração hemisférica.

De modo geral, ao dirigir-se a interlocutores domésticos, o ministro Celso Amorim elencou um conjunto de distintas justificativas para este acercamento da América do Sul, tais como: o princípio integracionista previsto pela própria Constituição brasileira; os tangíveis dados favoráveis ao país no âmbito do comércio regional²⁶⁸; o aludido compartilhamento de valores e ideais entre estas nações; e, ainda na esteira dos incidentes com a Bolívia e o Paraguai, o que considerou como um senso de solidariedade brasileira. Mais do que algum tipo de ideal altruísta, esta noção remeteria às potenciais externalidades negativas para o país em possuir uma vizinhança sul-americana com problemas, o que se refletiria, todavia, na necessidade de o Brasil assumir maiores responsabilidades nas relações com a região.²⁶⁹ A partir desta perspectiva, o chanceler defenderia a centralidade de um

²⁶⁷ Para mais detalhes sobre a noção de analogia, consultar: BEACCO, J. Analogia. In: CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 46-48; CHARAUDEAU, P. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006. p. 102-104.

²⁶⁸ Comparando-se 1990 e 2006, o Brasil aumentou de 8,6% para 19,3% sua participação nas exportações para a América do Sul. Mais dados do comércio regional podem ser encontrados em: COUTO, L. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 10, n. 1, janeiro/abril de 2010. p. 172.

²⁶⁹ Posteriormente, ao realizar um balanço da política externa do governo Lula, o assessor especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, seria taxativo acerca desta conduta sustentada: “Não deixa de ser sintomático que muitos dos que criticaram a suposta ‘tíbieza’ da diplomacia brasileira para com a Bolívia e o Paraguai – não raro com argumentos racistas, ou querendo ver preferências ideológicas – tenham sido, no passado, os mesmos que pregaram e praticaram a mais absoluta subserviência em relação às grandes potências. As preferências ideológicas eram outras. O Brasil fez uma clara opção. Não quer ser um país próspero em meio a um conjunto de países pobres e desesperançados quanto a seu futuro. A altivez não é incompatível com a solidariedade. E a solidariedade também serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem efetivamente compreender o que venha a ser”. GARCIA, M. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 164.

diálogo que levasse em conta as assimetrias, instando seus alocutários a serem “práticos, objetivos” no trato com este entorno considerado prioritário. Assim, estas justificativas para a integração sul-americana, particularmente a referida concepção de solidariedade do país, denotariam, paradoxalmente, um viés do realismo assumido pela diplomacia neste período, algo que seria articulado como um traço de pragmatismo e de crescente autonomia da política externa brasileira.²⁷⁰

Ainda quanto às justificativas para esta integração, outro aspecto reiterado pelo ministro seria a particularidade favorável oferecida pela geografia do subcontinente:

Essa era a nossa idéia: a de que deveríamos ter uma América do Sul como um espaço global de integração. Por quê? Porque é uma região. Não sou obviamente partidário de nenhum determinismo geográfico, mas é óbvio que nós não podemos ignorar a existência da geografia. Aliás, não é preciso ser um grande cientista político para saber que a geografia tem um papel importante. A Europa pensa na integração da Europa, depois ela pode até fazer acordos com outros países, com outras regiões. E o nosso continente, do ponto de vista não só geográfico, mas também político e econômico, é essencialmente a América do Sul. Obviamente nós temos relações excelentes e, em alguns casos, até profundas, do ponto de vista econômico, por exemplo, com o México, que é, talvez depois da Argentina, o maior parceiro comercial que temos na América Latina como um todo. Então, não podemos desprezar a nossa relação com o México. Longe disso. Temos também relações políticas muito densas com outros países da América Central e do Caribe.²⁷¹

Neste discurso endereçado a diplomatas, o ministro Celso Amorim novamente faria uso de uma analogia, comparando a regionalização em desenvolvimento na América do Sul à exitosa trajetória para a constituição da União Europeia (UE). A partir deste expediente argumentativo, o enunciado acima remeteria a experiências e “acontecimentos do passado que desempenham um papel de referência absoluta”²⁷², o que criaria um efeito pedagógico, uma espécie de

²⁷⁰ Em consonância à análise desenvolvida por Paulo Gilberto Fagundes Vizentini, pode-se observar o seguinte: “A razão de a política externa ser a frente mais ousada do governo Lula reside no fato dela estar sendo dirigida pelo Itamaraty, que recuperou seu espaço e conta com o apoio de segmentos dentro do governo preocupados com a questão nacional, como o BNDES e as Forças Armadas”. VIZENTINI, P. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 5, n. 2, julho/dezembro de 2005. p. 396.

²⁷¹ AMORIM, C. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no encerramento do curso para diplomatas sul-americanos. In: MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: CDO/MRE, n. 99, 2006. p. 91.

²⁷² CHARAUDEAU, P. *Discurso político*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 103.

jurisprudência a ser considerada, oferecendo uma aura de racionalidade e objetividade a este discurso político. Assim, a delimitação da América do Sul enquanto espaço para integração teria embasamento em suas condições geográficas propícias, bem como seria respaldada pela adoção de uma estratégia similar àquela bem-sucedida no Velho Mundo. No entanto, ao reiterar esta prioridade devotada pela diplomacia brasileira à região sul-americana, proclamada então como “nosso continente”, o chanceler não a articulou enquanto uma opção restritiva ou ensimesmada, pois aventou ainda a possibilidade (ou mesmo o imperativo) da manutenção de outros horizontes de relacionamento externo para o país – notadamente a América Latina.

Posteriormente, em evento na Universidade Federal do Rio de Janeiro, o ministro Celso Amorim retomaria esta linha de raciocínio, aludindo o caráter etapista atribuído a este projeto de regionalização:

A integração sul-americana cria um centro de gravitação alternativo ao que sempre existiu no Norte. Prepara, assim, o caminho para a integração do conjunto maior latino-americano e caribenho. Sem a integração da América do Sul, a integração latino-americana não passa de uma figura de retórica, de um sonho baseado em realidades culturais e lingüísticas, sem dúvida importantes, mas sem lastro na estrutura econômica e social.²⁷³

Além de demarcar alteridade em relação àquilo que “sempre existiu no Norte”, este discurso do chanceler mostra-se interessante por avançar a ideia da consolidação da integração da América do Sul enquanto parte de um projeto maior, uma fase preparatória para a premente retomada da concepção de América Latina. Neste mesmo sentido, em pronunciamento por ocasião da I Cúpula da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), realizada em Brasília, em maio de 2008, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva viria a destacar a institucionalização e a ampliação do potencial integracionista como objetivos basilares desta relevante iniciativa brasileira:

Com este Tratado Constitutivo, a América do Sul ganha estatuto de ator global. Estamos superando a inércia e as resistências que, ao longo de 200

²⁷³ AMORIM, C. Texto-base da conferência do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Criação e inovação na política externa brasileira. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 102, 2008. p. 98.

anos de vida política independente, impediram que trilhássemos juntos o caminho da unidade. Ao darmos institucionalidade à nossa União, estamos transformando em realidade o sonho integrador de nossos próceres e libertadores. Já no preâmbulo, o Tratado nos lembra que a integração sul-americana é essencial para o fortalecimento da América Latina e do Caribe. Com a entrada em vigor do Tratado, nossos vizinhos latino-americanos e caribenhos estão convidados a associar-se à União. A Unasul nasce, assim, aberta a toda a região, e nasce também sob o signo da diversidade e do pluralismo.²⁷⁴

A partir da alusão ao ideário legado pelos libertadores da América hispânica, o mandatário brasileiro procurou atribuir um sentido histórico a esta nova etapa do processo de integração da América do Sul, a qual surgiria para avançar e substituir a proposta da CASA. Esta crescente institucionalização dos encontros, das negociações e da agenda no âmbito sul-americano constitui um aspecto de fundamental relevância, pois ofereceu ao discurso integracionista suas condições de existência.²⁷⁵ Em outras palavras, o patamar de institucionalização proporcionado pela Unasul asseguraria que, após a sua emergência, o discurso político em torno desta regionalização pudesse permanecer no meio social, sendo capaz de produzir sentidos, interpelar e formar sujeitos. Ademais, como vinha sendo assinalado em ocasiões anteriores, o pronunciamento acima situou o acercamento da América do Sul enquanto *conditio sine qua non* para o avanço da integração rumo a uma dimensão mais ampla, englobando, então, a prévia noção de América Latina e ainda o Caribe. Deste modo, a criação da Unasul seria justificada, também, como uma possibilidade estratégica para a posterior expansão destas relações que vinham se concretizando no subcontinente.

A seguir, o presidente brasileiro complementaria suas ilações acerca desta nova organização regional, apontando que se prestaria a um triplo objetivo: alavancar o desenvolvimento nacional, consolidar a América do Sul como uma referência no cenário internacional e, por consequência, alargar o espaço previsto para a integração:

²⁷⁴ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 102, 2008. p. 134.

²⁷⁵ Cf. PINTO, C. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney**: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder). São Paulo: Hucitec, 1989. p. 38-40.

A Unasul deve ser construída como parte de nossos projetos nacionais de desenvolvimento, e essa tem sido a orientação do meu Governo desde o primeiro dia. O Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao destino da América do Sul. Nenhum de nossos países pode, sozinho, aspirar à prosperidade. Mais do que generosos, temos que ser solidários. Hoje dotamos a América do Sul de um arcabouço flexível e ágil para articular as iniciativas comuns nesse processo ambicioso de integração. Nossos êxitos permitirão aumentar nossas ambições e realizar novos avanços.²⁷⁶

Os aspectos referidos como parte dos interesses nacionais, do projeto de desenvolvimento e do senso de solidariedade regional do Brasil não constituem propriamente uma novidade nestes pronunciamentos. O elemento diferencial, nesta conjuntura, corresponde a uma progressiva retomada da América Latina enquanto conceito balizador do discurso integracionista. Esta tendência manifesta pela política externa brasileira viria a se cristalizar poucos meses depois, quando da realização da II Cúpula da Unasul simultaneamente ao advento da I Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), eventos promovidos novamente sob os auspícios da diplomacia do governo Lula. Neste encontro de lideranças, ocorrido na Costa do Sauípe, o presidente petista sintetizaria os objetivos elementares pretendidos com a convocação de tal reunião:

Esta Cúpula tem uma mensagem simples, mas fundamental: só superaremos os desafios à integração e ao desenvolvimento se assumirmos nossa vocação latino-americana e caribenha. Devemos fazê-lo sem espírito de confrontação com quem quer que seja. Nossa unidade deve ser entendida como contribuição para um novo mundo, multipolar e multilateral. Os desafios são muitos, como mostram os temas que escolhemos para as nossas discussões: as crises financeira, energética, alimentar e ambiental. As incertezas que o mundo vive tornam mais urgente conjugarmos esforços e demonstrarmos liderança na busca de soluções inovadoras e solidárias. Os diferentes mecanismos de integração em nossa região oferecem um sólido ponto de partida.²⁷⁷

Na passagem acima, o discurso integracionista brasileiro operou com outra referência, avocando uma identidade latino-americana e caribenha, a qual foi articulada como requisito para o objetivo de superar os desafios comuns enfrentados

²⁷⁶ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 102, 2008. p. 135.

²⁷⁷ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 103, 2008. p. 141.

por estas nações em vias de desenvolvimento. A constituição desta “nova” noção de região para a integração responderia ainda à alegada necessidade de atualização na forma de condução destas grandes questões internacionais contemporâneas – argumento muito similar ao utilizado anteriormente para justificar o acercamento da América do Sul.

Em termos enunciativos, percebe-se nesta interpelação a interessante presença de uma negativa, segundo a qual a construção da integração latino-americana e caribenha deveria ocorrer “sem espírito de confrontação com quem quer que seja”. A negação pode ser concebida enquanto um sinal de afirmação e internalização da existência de um discurso-outro, demarcando junto a este uma fronteira pela diferença ou divergência – ainda que a sua fonte não esteja necessariamente explicitada.²⁷⁸ Ao preocupar-se em refutar qualquer “espírito de confrontação”, o pronunciamento do presidente brasileiro estaria justamente confirmando a existência virtual desta referência na interdiscursividade, deixando implícita sua crítica de cunho conceitual, endereçada a quem sustente a confrontação. Esta poderia ser interpretada como uma alusão a outras propostas de integração vigentes, as quais, por esta ótica, articulariam discursos calcados em uma lógica de antagonismo – representando uma potencial menção aos defensores da ALBA, dada sua postura de contestação à integração vigente.

Na sequência do discurso, a referida negativa seria complementada por uma afirmativa, enaltecendo e justificando esta iniciativa de integração latino-americana e caribenha como uma legítima contribuição coletiva para uma nova ordem multipolar. Desta forma, o conjunto destes enunciados confluiria para construir uma cadeia de sentidos que avalizaria tal avanço estratégico da política externa brasileira, o que apontaria o intento de atribuir racionalidade a esta escolha, conformar um “novo” sujeito (latino-americano) do discurso e também afastar, antecipadamente, especulações sobre a natureza e os propósitos de tal iniciativa.

As condições de emergência deste discurso de um “novo” espaço para a atuação da política externa brasileira compreendem distintos aspectos, tais como: as

²⁷⁸ Com relação ao funcionamento discursivo da negação, a linguista Freda Inursky assinala: “Em síntese, essa modalidade de negação produz um duplo efeito de sentido: *mascara* a presença do *discurso-outro*, ao ponto de transformá-lo em *reflexo de si mesmo* e sinaliza esse discurso, mostrando, pela negação, que a *homogeneidade* desse discurso é aparente”. INDURSKY, F. **A fala dos quartéis e as outras vozes**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997. p. 221.

mudanças nas relações diplomáticas no hemisfério, decorrência da consolidação da Unasul e da ascensão do governo do democrata Barack Obama nos EUA, e ainda a crise financeira internacional, a qual atingiu seu ápice em meados de 2008.²⁷⁹ Dado que o Brasil se recuperou de forma relativamente rápida dos efeitos conjunturais da turbulência econômica, este cenário proporcionaria as bases para um maior avanço do país sobre a região latino-americana e caribenha, expandindo sua proposta de integração para áreas até então relegadas à órbita estadunidense. Em certa medida, pode-se perceber uma similitude entre estas condições de emergência da proposta da CALC e a conjuntura de lançamento da IIRSA, na Cúpula de Brasília de 2000, tendo em vista que as adversidades econômicas que se abateram sobre estes países emergentes acabaram por constituir um importante elemento catalisador na dinâmica do discurso integracionista da política externa brasileira.

No entanto, deve-se ressaltar que a noção de América do Sul prosseguiu sendo constantemente mobilizada, algo que pode ser inferido pela manutenção dos compromissos inter-regionais, como as reuniões com os países árabes e africanos, e pelo desenvolvimento de diversos encontros no âmbito da Unasul. Aliás, esta organização ofereceu base institucional para a concretização de uma série de avanços no entorno sul-americano neste período, tal como a criação de conselhos nas áreas de defesa, saúde, desenvolvimento social, infraestrutura e planejamento, economia e finanças, dentre outras. Destarte, a Unasul constituiu-se em uma importante esfera de discussão e articulação política, propiciando a construção de posições conjuntas para a resolução de alguns dos principais problemas que acometeram os países desta região. A própria proposta de uma cláusula de compromisso democrático, a ser incluída ao tratado constitutivo deste bloco, representa um indício das graves tensões enfrentadas ao longo desta conjuntura.

Ao final do governo Lula, em novembro de 2010, durante cerimônia de colação de grau de diplomatas do Instituto Rio Branco, Celso Amorim realizaria um balanço dos últimos oito anos de sua gestão à frente do MRE. Dentre outras iniciativas, o chanceler ressaltaria a importância da reunião da CALC em 2008, designada como o marco de uma integração mais abrangente e autônoma.

²⁷⁹ Cf. MINEIRO, A. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: MAGALHÃES, J. et al. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 150-151.

Interpelando os formandos enquanto testemunhas e futuros agentes ativos deste processo histórico, o ministro destacaria:

Na ocasião, reunimos, pela primeira vez em duzentos anos de vida independente, Chefes de Estado e de Governo de todos os países da América Latina e Caribe – e tão-somente eles, sem patrocínio, supervisão ou tutela de quem quer que seja. Vocês foram testemunhas diretas do começo da construção de uma agenda própria da América Latina e Caribe. Não me canso de repetir: é quase inacreditável que isso nunca tenha sido feito antes.

Uma iniciativa só verdadeiramente triunfa quando tem continuidade e quando ingressa na rotina dos políticos e das burocracias de Estado. Hoje, a CALC se consolida como realidade. Vocês já são parte dessa história e espero que continuem a sê-lo por muitos anos.

A Reunião do Saúipe representou, na realidade, uma extensão para o conjunto da América Latina e Caribe do compromisso brasileiro com a integração sul-americana. A América do Sul foi, desde o primeiro dia de Governo, nossa principal prioridade. Investimos em cooperação e diálogo com todos os países do continente. Estamos unindo, pela primeira vez, o Atlântico ao Pacífico por meio de grandes obras de infraestrutura. Reforçamos o Mercosul em seu aspecto comercial, mas também político, social e cultural. Avançamos a criação da União de Nações Sul-Americanas, a Unasul, cujo tratado constitutivo foi assinado aqui em Brasília.²⁸⁰

Assim como fora no caso da integração da América do Sul, esta proposta de regionalização envolvendo América Latina e Caribe também foi concebida como inédita por este discurso, a despeito de acordos prévios, a exemplo da Aladi e do Grupo do Rio. Ademais, neste último ano do governo Lula ainda ocorreria a criação de outra organização englobando esta mesma área: a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a qual aglutinaria a função política negociadora do Grupo do Rio e a preocupação de cooperação para o desenvolvimento da CALC. Entretanto, deve-se reiterar que esta “nova” delimitação latino-americana e caribenha não viria a excluir o encaminhamento de processos integracionistas dotados de diferentes ritmos e dimensões, tais como o Mercosul e a Unasul.²⁸¹ Deste modo, a América do Sul seria “mais uma” esfera para a atuação diplomática, onde as iniciativas de regionalização se somariam, sendo consideradas

²⁸⁰ AMORIM, C. Discurso por ocasião da formatura da turma “Dr^a Zilda Arns” (2008-2010) do Instituto Rio Branco. In: AMORIM, C. **Discursos, palestra e artigos do Chanceler Celso Amorim**: 2003-2010. v. 2. Brasília: MRE, 2011. p. 98.

²⁸¹ Para uma análise abrangente dos distintos processos integracionistas deste período, conferir: BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 54, n. 1, junho de 2011.

como etapas complementares na dinâmica empreendida pela política externa brasileira. Portanto, a progressiva consolidação destes distintos âmbitos de integração corroboraria a retomada da concepção geopolítica de “círculos concêntricos”²⁸², bem como reafirmaria a orientação deste governo para o desenvolvimento de parcerias no eixo Sul-Sul, com vistas a uma melhor inserção internacional do país.

Em resumo, ao longo dos oito anos da gestão Lula, o discurso da política externa brasileira conferiu expressa prioridade ao tema da integração da América do Sul. Ao articular o subcontinente enquanto referência para sua atuação diplomática, o governo do presidente petista estabeleceria pontos de relativa continuidade e de ruptura para com seus predecessores. Algumas das justificativas apresentadas pelo discurso integracionista, como as relacionadas ao (suposto) compartilhamento de elementos históricos, à geografia privilegiada, aos problemas em comum e aos valores consensuados na atualidade, assinalariam certa homogeneidade entre os posicionamentos dos distintos governos. Por outro lado, percebe-se como mudança relevante a intensificação dos discursos sobre a América do Sul, bem como a cristalização de posições realistas da diplomacia brasileira, perceptíveis, por exemplo, na noção de solidariedade do país, através da qual os agentes da política externa afirmariam este processo de regionalização enquanto parte de um projeto de desenvolvimento nacional – o que reforçaria a emergência do paradigma logístico.

Além disso, a partir de uma orientação voltada para relações preferenciais do tipo Sul-Sul, a diplomacia brasileira do governo Lula redimensionou o fomento à interconexão infraestrutural e produtiva na América do Sul. Nesta perspectiva, o conteúdo predominantemente mercantil atribuído ao significativo integração cederia espaço para a fixação de outros sentidos, tais como: “a principal prioridade”, “um projeto político”, “uma relação de igual para igual”, “inclusiva e solidária”, “um centro de gravitação alternativo ao que sempre existiu no Norte” e “caminho para a integração do conjunto maior latino-americano e caribenho”. Por fim, percebe-se que a posterior retomada da noção de América Latina – com acréscimo do Caribe – foi

²⁸² Recorrentemente encontrado em estudos contemporâneos, este conceito foi originalmente desenvolvido na política externa brasileira durante o regime civil-militar, em uma perspectiva que concebia um progressivo alargamento da área de influência do país, partindo da região do Prata e buscando a América do Sul, a América Latina, o Hemisfério e, por fim, o Ocidente. Para maiores detalhes, ver: VIZENTINI, P. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 33-35.

realizada pelo discurso da política externa brasileira a partir de um viés etapista, onde a integração da América do Sul seria mantida como uma das possibilidades, uma área fundamental e cumulativa para a condução da política exterior do país.

5 CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA E LIDERANÇA BRASILEIRA

Nesta última parte, apresenta-se uma continuação da abordagem empreendida no capítulo anterior, mas com uma reflexão em torno de questões mais específicas, percebidas como igualmente essenciais à compreensão da dinâmica do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul. Inicialmente, desenvolve-se uma análise dos esforços para a constituição discursiva do que seria uma identidade sul-americana, considerando os principais conteúdos mobilizados para embasá-la e atribuir-lhe sentido. A construção desta identidade regional passa ainda pelo estabelecimento de um efeito de contraste, onde a presença do “outro” configura-se enquanto um aspecto fundamental para sua emergência e afirmação, sendo pertinente, portanto, focar esta questão relacional. Por fim, o capítulo aborda o incremento de uma pronunciada posição de liderança do Brasil na América do Sul, particularmente a forma como o discurso da política externa do país tratou deste delicado tema.

5.1 BASES DO DISCURSO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA

Conforme inicialmente visto neste trabalho, uma das principais características do discurso político corresponde à sua capacidade de construir, articular e mobilizar identidades no meio social. No que toca especificamente ao discurso de política externa, sua tarefa primordial residiria no permanente esforço de constituição de um sujeito atrelado a uma determinada identidade nacional, cuja configuração ocorreria por meio de um efeito de contraste, através da imagem projetada do que seria o estrangeiro. Não obstante, distintos fenômenos hodiernos, como os processos de globalização e regionalização, acabaram por desestabilizar esta função “tradicional” da política exterior dos Estados. Nesta direção, percebe-se o desenvolvimento de uma crescente tensão entre a manutenção da identidade nacional reiterada e a necessidade de racionalizar os esforços integracionistas de um país no âmbito regional, onde, por conseguinte, se intentaria forjar uma referência identitária diferenciada e mais ampla, uma identidade transnacional.

Diante deste cenário contemporâneo de transformações, a interpretação desenvolvida por Christopher Hill no âmbito da linha de Análise de Política Externa mostra-se pertinente, posto que destaca a necessidade de se recusar leituras exclusivistas acerca da construção discursiva de identidades:

O argumento aqui é que as mudanças políticas, tanto do Estado como das relações internacionais, forçaram gestores de política externa em muitos países a reconfigurarem suas abordagens, dado que o senso de identidade deles e de seus concidadãos não está mais confinado sem complicações dentro do paradigma do Estado-nação (se, de fato, algum vez esteve). Por conseguinte, não é nem possível, nem desejável definir apenas em termos domésticos o conjunto particular de preocupações que estão por trás de cada política externa – uma dada “solução” quase sempre implica em mudanças em outros Estados ou no sistema internacional como um todo. A identificação com estrangeiros, ainda que intermitente ou parcial, muda a natureza do jogo e significa que as responsabilidades também passam a ser percebidas como uma extensão para além das fronteiras formais do Estado. No entanto, a identidade é certamente um “espaço de disputas políticas”, muitas das quais ocorrem precisamente sobre a medida em que a identidade pode ser transnacional e sobre o papel da política oficial em incentivar ou restringir a mudança [...]²⁸³

Em um contexto onde as possibilidades de integração regional passam a ser diversificadas e prementes, suas respectivas identidades passam a ser articuladas discursivamente com base em novos e complexos parâmetros.²⁸⁴ No que tange especificamente ao discurso da política exterior do Brasil para a integração sul-americana, um dos pontos de tensionamento corresponderia à suposta concorrência desta nova proposta identitária diante da prévia e consolidada noção de América Latina. Conforme visto no Capítulo 2 deste trabalho, pode-se assinalar que, a despeito dos reiterados esforços de agentes da política externa brasileira em naturalizar a ideia de América do Sul, tal concepção de identidade regional mostra-se relativamente recente, rompendo, em certa medida, com as matrizes diplomáticas mobilizadas pelo país até então. Na mesma perspectiva, a análise histórica desenvolvida por Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos apontou o emprego desta noção de região como uma novidade na agenda contemporânea do Itamaraty:

²⁸³ HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 302.

²⁸⁴ Cf. WAEVER, O. Identity, communities and foreign policy: discourse analysis as foreign policy theory. In: HANSEN, L.; WAEVER, O. (Eds.). **European integration and national identity: the challenge of the Nordic States**. London: Routledge, 2002.

Vale notar que, durante todo o período que vem do Império até o início da década de 1990, ainda que a expressão “América do Sul” pudesse eventualmente fazer-se presente no discurso diplomático brasileiro, o conceito não era usado com fins identitários. No que se refere especificamente às vertentes da identidade brasileira diretamente relacionadas com o conceito de América no Sul, a retórica da diplomacia brasileira, ao longo do período republicano, concebeu o Brasil ora como país americano, ora como país latino-americano; mas, apenas incidentalmente, como país sul-americano e sem que essa condição tivesse o significado de uma identidade ou de um projeto comum [...]²⁸⁵

Algumas explicações contextuais para o surgimento deste discurso brasileiro acerca da integração da América do Sul já foram aventadas neste trabalho, com destaque para o desenvolvimento da ideia de uma melhor delimitação do que seria considerado como espaço estratégico brasileiro, tendo em vista o reordenamento mundial decorrente do final da Guerra Fria. Destarte, a promoção desta redefinição de conceitos se configuraria como uma resposta da política externa brasileira a um cenário hemisférico em processo de complexa transformação, a qual seria condicionada, entre outros aspectos, pelos avanços logrados no âmbito do Mercosul e, ademais, pelas iniciativas estadunidenses, tais como o NAFTA e a proposta da ALCA. A partir destas condições de emergência, o discurso diplomático brasileiro desenvolveria a proposta de integração sul-americana enquanto uma alternativa, mas com a preocupação de mobilizá-la como uma opção de regionalização, a princípio, não excludente. De todo modo, convém examinar como este conceito de América do Sul permitiu a articulação de uma “nova” identidade, constituída em relação a outras vigentes na discursividade.

Quanto a esta noção de identidade, uma interpretação a partir da teoria discursiva deve considerá-la como essencialmente dinâmica, tendo em conta a multiplicidade de posições sujeito²⁸⁶ que podem ser assumidas. Esta leitura rompe com a ideia de identidade como algo óbvio, integral e unitário, enfatizando a diversidade de discursos que interpelam e conformam sujeitos, tornando-os, então, assujeitados. Assim, identidade corresponderia mais propriamente às possibilidades de posições sujeito articuladas, o que acaba por deslocar o entendimento do

²⁸⁵ SANTOS, L. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 48, n. 2, dezembro de 2005. p. 200.

²⁸⁶ A partir desta noção de inspiração foucaultiana, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe problematizam a tese marxista que atribui centralidade à identidade de classe, ressaltando, de outro modo, o caráter contingencial que envolveria qualquer identidade discursiva. Para maiores detalhes, ver: LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London: Versus, 1985. Especialmente o Capítulo 1.

conceito, visto enquanto um efeito de identificação, uma adesão a determinada cadeia de sentidos.²⁸⁷ Desta forma, o complexo campo da discursividade mantém a identificação como um processo relacional e sempre contingente, onde distintas posições sujeito coexistem e concorrem – a exemplo das identidades nacional e regional.

Nesta perspectiva, a reflexão empreendida por Stuart Hall acerca da construção narrativa de uma cultura nacional mostra-se pertinente para tratar desta questão, pois podem ser percebidas relevantes similitudes em relação à dinâmica do discurso integracionista. Segundo o argumento do autor, seria possível apontar a existência de cinco estratégias principais na configuração de um discurso de identidade nacional: 1) uma narrativa da nação; 2) uma ênfase nas origens e na continuidade; 3) uma “invenção da tradição” (na definição desenvolvida por Eric Hobsbawm); 4) um mito fundacional; e 5) uma concepção de povo original.²⁸⁸ Assim, este tipo de discurso se caracterizaria por um constante esforço de unificação, ou mais propriamente, de sutura das diferenças através das referidas estratégias. Com a devida relativização, pode-se vislumbrar a presença de expedientes análogos no processo de constituição do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul.

A tentativa de estabelecer uma narrativa histórica compartilhada, assim como um mito de origem que unisse todos os países sul-americanos, foram estratégias discursivas constantemente empregadas pela diplomacia brasileira ao longo do período em tela. Nesta direção, destaca-se a fala do presidente Itamar Franco durante recepção oferecida por parte de seu colega venezuelano, em março de 1994, quando reiteraria o propósito de integrar a América do Sul, utilizando-se, para tanto, de uma alusão ao imaginário bolivariano:

No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa parte do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca.

²⁸⁷ Cf. HALL, S. Who needs “identity”? In: HALL, S.; GAY, P. (Eds.). **Questions of cultural identity**. London: Sage, 2003.

²⁸⁸ Cf. HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 52-56.

A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais.²⁸⁹

Em uma leitura mais circunscrita, a passagem acima poderia ser analisada enquanto uma mera tentativa do discurso integracionista da política externa brasileira em interpelar lideranças da Venezuela, buscando aspectos de empatia na própria trajetória desta que é uma das principais nações da América do Sul. Neste sentido, o pronunciamento do presidente Itamar Franco aludiria um elemento particularmente sensível à história política daquele país. Todavia, pode-se encontrar em discursos diplomáticos posteriores menções similares aos ideais legados por Simón Bolívar e também José de San Martín, o que demonstra a procura por um passado comum, uma origem compartilhada entre os vizinhos sul-americanos. Assim, através do resgate histórico daqueles que seriam os supostos precursores da integração regional, o mandatário brasileiro intentaria vincular a proposta de constituição da ALCSA à senda de esforços inaugurados pelos libertadores.²⁹⁰

No final do governo Cardoso, com a retomada do discurso para a integração da América do Sul, percebe-se a mobilização destas mesmas referências históricas. Em julho de 2002, durante seu pronunciamento por ocasião da II Cúpula dos Presidentes da América do Sul, em Guayaquil, o mandatário brasileiro ressaltaria a importância da convergência entre os países da região, mencionando o legado dos líderes independentistas:

Não foi sempre assim e agora é cada vez mais fácil dar-nos conta de que, efetivamente, quando Bolívar e San Martín aqui se encontraram, há 180 anos, tinham um sonho que não era somente um sonho. Levavam em seus corações uma utopia que não era somente uma utopia, que tinha uma base na geografia, tinha uma base na história Ibérica, tinha base na mestiçagem desta história Ibérica nas serras da América, tinha base na vontade

²⁸⁹ FRANCO, I. Discurso do Presidente Itamar Franco por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da Venezuela. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 74, 1994. p. 40.

²⁹⁰ De acordo com a perspectiva de Jean-Jacques Courtine, este tipo de remissão a agentes e discursos pretéritos se configuraria como traço referencial e constitutivo de um determinado discurso: “Notemos, enfim, no interior do domínio de memória, a possibilidade de delimitar um domínio das *formulações-origem*. O domínio das formulações-origem não atribui, de modo algum, um ‘começo’ ao processo discursivo, mas constitui o lugar onde se pode determinar, no desenvolvimento do processo discursivo, o surgimento de enunciados que figuram como elementos do saber próprio a uma FD [formação discursiva].” COURTINE, J. **Análise do discurso político**: o discurso comunista endereçado aos cristãos. São Carlos: EdUFSCar, 2009. p. 112.

grandiosa de construir algo que fosse capaz de ir mais longe do que o instante presente. E chegamos a esse mais longe.²⁹¹

Nesta ocasião em particular, a alusão a Simón Bolívar e José de San Martín atribuiria a este discurso integracionista um ampliado potencial de interpelação. Isto porque fora justamente na cidade de Guayaquil que, 180 anos antes, estas duas lideranças se reuniram para traçar rumos políticos da América do Sul.²⁹² Em certa medida, a narrativa histórica resgatada e apropriada por este discurso da política externa brasileira insinuaría que este encontro entre os libertadores constituiria um marco fundacional, uma espécie de mito de origem para os avanços em voga na integração da América do Sul. Além de oferecer justificativas para os esforços desta regionalização, a referida delimitação de um passado em comum legitimaria a presente tentativa de construção de uma identidade sul-americana, um “nós” a partir deste discurso.

Quando da abertura da I Reunião de Cúpula da CASA, em setembro de 2005, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva também se reportaria às condições históricas que viriam a favorecer este putativo consenso integracionista entre os países da região:

Afiançamos nossa convicção em uma história compartilhada, em um destino comum.

Estamos decididos a concretizar um sonho de integração e unidade que animou os próceres de nossa independência. Vencemos o ceticismo e os preconceitos.

A comunidade da América do Sul já dispõe de um valioso patrimônio acumulado. Contamos com esquemas profundos de integração sub-regional, que se vêm aperfeiçoando ao longo das últimas décadas e que continuarão a ser objeto de nossa atenção prioritária. O Mercosul, a Comunidade Andina, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o Sistema da Bacia do Prata testemunham a busca de respostas positivas aos nossos desafios comuns.²⁹³

²⁹¹ CARDOSO, F. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 91, 2002. p. 49.

²⁹² Para um panorama histórico deste período, ver especialmente: MACE, G. Regional integration in Latin America: a long and winding road. **International Journal**. Toronto: CIC, v. 43, n. 3, Summer, 1988.

²⁹³ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 97, 2005. p. 94.

Na passagem acima, destaca-se a procura do mandatário brasileiro em estabelecer sentido a esta união por um suposto passado comum da região, o que avalizaria os avanços políticos no presente e no futuro. De forma similar ao verificado no discurso dos governos Itamar e Cardoso, esta menção aos libertadores do continente procura constituir um elo primevo do que seria esta identidade sul-americana; reporta-se a um heroico legado coletivo que estaria sendo resgatado e continuado. Esta reiterada narrativa acerca da origem compartilhada encontra-se, inclusive, cristalizada na própria Declaração de Cusco, documento fundacional da CASA, onde há um preâmbulo que enaltece o exemplo e a influência dos libertadores da América hispânica na conquista da soberania dos países da região.²⁹⁴

Deste modo, as evocações a agentes e acontecimentos pretéritos indicam uma das principais estratégias utilizadas para tentar embasar este discurso da política externa brasileira. Através de tal expediente, a proposta de integração da América do Sul se desenvolveria em conjugação a um discurso prévio, reconhecido e aceito como legítimo, “com as ‘deformações’ que a situação presente introduz e da qual pode tirar partido”²⁹⁵ – o que remeteria à noção de um domínio de memória. Nesta perspectiva, a memória histórica selecionada encontra-se mobilizada com o objetivo de naturalizar esta identidade, fundamentando a construção de um sujeito identificado ao discurso da integração sul-americana. Tal lógica demonstra que, a despeito do sabido caráter provisório e parcial de qualquer identidade, estas buscam constantemente se constituir enquanto essencialidades perenes, pois, do contrário, correriam o risco de perder sua capacidade de interpelação.

Não obstante este esforço discursivo, a evidência de que o processo de independência do Brasil se desenvolveu de modo distinto, sem guardar conexão direta com a atuação política e militar de Bolívar e San Martín, acabaria por persistir enquanto um lapso significativo nesta narrativa. Aliás, isto ajudaria a explicar a relativa superficialidade com que o tema destas duas lideranças foi recorrentemente abordado pelos agentes da política exterior. Na mesma direção, pode-se observar que este protagonismo atribuído aos libertadores sul-americanos praticamente não

²⁹⁴ CASA. **Comunidade Sul-Americana de Nações**: documentos. Brasília: FUNAG, 2005. p. 13.

²⁹⁵ PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso: (AAD-69). In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p. 77.

foi evocado quando o discurso da política externa brasileira voltou-se para o público interno, junto ao qual esta narrativa, muito provavelmente, não encontraria sentido ou ainda potencializaria maiores pontos de resistências.

Alternativamente, percebe-se que agentes da política externa brasileira buscaram por precursores nacionais da ideia de uma integração da América do Sul. Em abril de 2010, durante discurso como paraninfo de uma turma de diplomatas que tomavam Joaquim Nabuco como patrono, o ministro Celso Amorim aproveitaria a homenagem ao centenário de morte do político pernambucano para vinculá-lo a este histórico integracionista:

Nabuco foi também um precursor na valorização da América do Sul. Abolido o Império, que forçosamente nos distinguia na região, Nabuco foi um pioneiro, ao ver que os destinos das repúblicas sul-americanas estavam intimamente entrelaçados. Compreendeu que, na mesma medida em que turbulências em um país podiam contaminar toda a região, a promoção da paz e da democracia, tal como entendida à época, em qualquer de nossos países, também seria benéfica para os demais.²⁹⁶

Neste sentido, observa-se a tentativa do chanceler em naturalizar junto ao público interno a escolha por este espaço para a integração, buscando, então, habilitar um reconhecido intelectual brasileiro enquanto um dos visionários desta identificação aos países da América do Sul. Ademais, deve-se ressaltar que, em função da conjuntura em que este discurso foi proferido, o resgate deste renomado diplomata ofereceria ao ministro Celso Amorim um argumento supostamente histórico para legitimar a corrente opção de regionalização – o que o auxiliaria, por conseguinte, a afastar as recorrentes críticas de politização ou partidarização que foram imputadas à diplomacia brasileira ao longo desta gestão.

De modo geral, estas passagens analisadas destacam-se por uma constante remissão a noções como ideais, sonhos e utopias, as quais, grosso modo, redundam na concepção de um horizonte que contempla a integração sul-americana, na projeção de um futuro comum.²⁹⁷ Nesta direção, o estabelecimento de

²⁹⁶ AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião do dia do diplomata. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 106, 2010. p. 146.

²⁹⁷ De acordo com a análise desenvolvida por Ole Wæver, pode-se afirmar que este seria um momento chave: “Em particular, a política *global* deve manter uma relação definitiva com estruturas discursivas, porque é sempre necessário para os agentes políticos serem capazes de argumentar aonde ‘isso nos leva’.” WAEVER, O. European integration and security: analyzing French and German discourse on State, Nation, and Europe. In: HOWARTH, D.; TORFING, J. (Eds.). **Discourse theory in European politics: identity, policy and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 35.

um destino compartilhado se configuraria no esforço discursivo para uma conjugação das diferentes temporalidades: o passado como uma mítica origem em comum, o presente enquanto retomada deste legado e o futuro como destino manifesto, ainda que dependente dos esforços empreendidos hoje. Contudo, a definição deste destino comum passa diretamente pela capacidade do discurso em construir uma identidade coletiva na atualidade, promovendo a sutura de distintos elementos sob a figura de um “nós” suficientemente abrangente.

Em uma dinâmica similar à constituição da identidade nacional, o discurso para a integração da América do Sul promove um considerável esforço para articular uma “nova” identidade a partir do reconhecimento de uma diversidade interna. A dificuldade deste discurso em mobilizar distintas identidades ainda seria ampliada pelo desenvolvimento de outras iniciativas integracionistas entre este grupo de países, particularmente no caso da CAN e do recém inaugurado Mercosul. Nesta direção, em janeiro de 1994, em pronunciamento de abertura de uma reunião de cúpula do Mercosul, o presidente Itamar Franco sustentaria a possibilidade de ampliação do espaço de integração, justamente a partir da compatibilização dos diferentes blocos existentes no subcontinente:

Vejo na articulação gradual dos processos sub-regionais de integração o futuro do projeto de integração da América Latina, e, em particular, da América do Sul. Nesse sentido, julguei oportuno propor, por ocasião da VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, resultante da aproximação dos esforços de integração do MERCOSUL, do Grupo Andino, da Iniciativa Amazônica, e com a participação do Chile, cujos instrumentos básicos gostaríamos de ver definidos e acordados ainda este ano.²⁹⁸

Nesta conjuntura, a proposta de integração sul-americana ainda se apresentaria basicamente enquanto ampliação dos avanços comerciais no âmbito do Mercosul²⁹⁹, em uma argumentação pretensamente pragmática, sem a mobilização de conteúdos identitários complexos. Posteriormente, quando da

²⁹⁸ FRANCO, I. Discurso do Presidente Itamar Franco na cerimônia de abertura da V Reunião de Chefes de Estado do Conselho do Mercado Comum do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 74, 1994. p. 15.

²⁹⁹ Segundo recente relato de Celso Amorim, pouco antes da elaboração da proposta brasileira da ALCSA, alguns membros do Itamaraty cogitavam a ideia de se criar um “Merconorte”. Todavia, tal sugestão seria descartada pelo risco que representaria a participação do Brasil em dois projetos distintos, pois isto poderia acabar por dividir o país em dois espaços econômicos. AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013. p. 125.

retomada deste discurso integracionista, no segundo governo Cardoso, o cenário econômico regional encontrava-se em uma situação bastante problemática, tendo em conta os efeitos das sucessivas crises financeiras internacionais. A predominante pauta livre-cambista cederia espaço para o debate de diversificadas questões envolvendo a regionalização, tais como a interconexão de infraestruturas, o compromisso com a democracia e as preocupações com a segurança. Com isto, pode-se perceber que o discurso da integração sul-americana passou a desenvolver maiores esforços para estabelecer potenciais laços de identificação entre estes países, através da mobilização de distintos conteúdos e significados considerados relevantes. Neste sentido, por ocasião de uma reunião no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica, em abril de 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso anteciparia a proposta da Cúpula de Brasília, enfatizando a iminência de uma América do Sul unida por sua diversidade:

A identidade sul-americana é uma identidade múltipla. É amazônica, andina platense, caribenha, voltada tanto para o Pacífico quanto para o Atlântico. Uma vertente não exclui a outra, e em todas elas a vocação da América do Sul é a de integrar-se cada vez mais. Integrar-se, aproximando cada vez mais nossos países e desdobrando-se em diferentes espaços de cooperação. Integrar-se, para atuar no mundo globalizado. Esta é uma geometria variável cuja flexibilidade, sem dúvida, nos trará benefícios. Cada sub-região tem sua agenda própria, suas preocupações e aspirações específicas. Ao mesmo tempo, as prioridades de cada uma se desenham em uma perspectiva que é a da região como um todo.³⁰⁰

Na esteira das crescentes críticas apresentadas por esta gestão aos efeitos do protecionismo e da chamada globalização assimétrica, o discurso da política externa brasileira definiria a integração da América do Sul como uma saída coletiva para uma inserção destes países na ordem econômica, mas, desta feita, em melhores condições. Diante de uma conjuntura de recessão e retração comercial, esta proposta de regionalização viria a adquirir sentidos ampliados, encontrando eco junto aos vizinhos. Nesta perspectiva, a construção da identidade sul-americana nutriu-se de um cenário global adverso para estas economias em vias de desenvolvimento, as quais se encontravam fragilizadas por reiterados reveses no

³⁰⁰ CARDOSO, F. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 86, 2000. p. 82-83.

comércio internacional, bem como por suas diversas demandas não serem atendidas pelos países centrais. Deste modo, o referido pronunciamento buscou constituir as adversidades exteriores enquanto relevante fator de coesão interna, estimulando a identificação de sujeitos a partir de uma condição desfavorável ou negativa. Este expediente possibilitaria a definição de uma “nova” identidade em comum, uma posição sujeito que poderia contemplar, ou melhor, desdiferenciar esta multiplicidade identitária reconhecida no interior da América do Sul.

Na mesma direção, durante a inauguração da I Reunião de Cúpula da CASA, em setembro de 2005, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva arrolaria uma série de elementos a serem articulados na constituição discursiva desta identidade sul-americana:

Estamos animados por um mesmo sentimento.

A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos. Uma região banhada pelo Atlântico, pelo Pacífico e pelo Caribe. Um vasto e diversificado território que se estende da Amazônia até a Terra do Fogo, que reúne as alturas dos Andes e as Planícies Patagônicas, a exuberância do Pantanal e as paisagens lunares dos desertos bolivianos e chilenos.

Possuímos uma economia complexa e diversificada com um PIB superior a 1 trilhão de dólares. Temos palcos industriais competitivos e uma agricultura capaz de tornar-se o celeiro do planeta. Dispomos de três bens que serão fundamentais para o futuro da humanidade: água, alimentos e energia de múltiplas fontes. Reunimos centros de ensino e universidades que produzem considerável pesquisa científica e inovação tecnológica.

Abrigamos uma exuberante produção artística e cultural. Acima de tudo, contamos com a diversidade e a tranquilidade dos nossos povos. Ostentamos uma tradição de convivência pacífica e de tolerância que se fortalece nos valores da democracia e da solidariedade. Por isso, fomos capazes de superar o obscurantismo da ditadura, estimuladas pela Guerra Fria e reafirmar o nosso respeito aos direitos humanos.

A democracia política que estamos construindo nessa região dá impulso na medida em que avançamos na construção de uma democracia econômica e social. Temos graves problemas sociais, mas também a clara determinação de resolvê-los. Queremos fazer do nosso Continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação política.

A América do Sul junta-se às demais grandes unidades geográficas do mundo, que dispõem, todas, de mecanismos de concertação política e econômica.³⁰¹

³⁰¹ SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 97, 2005. p. 93.

Nesta longa e igualmente relevante passagem, pode-se assinalar o esforço discursivo para a plena constituição de um “nós”, uma identidade coletiva capaz de abranger os diversos elementos mobilizados. Na sua grande maioria, os variados tópicos mencionados pelo presidente brasileiro seriam apresentados enquanto predicados essencialmente positivos da América do Sul. Tais predicções envolveriam uma série de dados supostamente objetivos, naturais e históricos, tomados, então, como base para a tentativa de racionalizar a construção desta identidade regional específica. Logo, percebe-se que a referida diversidade em termos geográficos, econômicos, societários e culturais passaria a representar um importante fator na constituição deste discurso, o que se refletiria na maior tolerância, na negociação pacífica e na democracia que viriam a acompanhar tal complexidade. Deste modo, o discurso da política externa brasileira para esta integração promoveu uma complexa articulação de elementos, construindo uma identidade sul-americana calcada no reconhecimento e na valorização de um conjunto de positivities internas.

Além desta dinâmica, convém ressaltar que o discurso para a integração da América do Sul também se reportaria a um campo de oposição, um polo de negatividade em sua cadeia de sentidos: uma condição de subdesenvolvimento socioeconômico, a qual seria compartilhada por este conjunto de países da região. A mobilização deste traço negativo denotaria a tentativa de engendrar a identificação por meio desta condição comum de exclusão. Este aspecto evidenciaria o caráter essencialmente relacional que envolve a constituição de uma identidade, onde a procura por um sentido de contraste mostra-se fundamental para a compreensão de seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, pode-se apontar que a referida dimensão de negatividade passou a ser um expediente recorrente no discurso integracionista da política exterior do Brasil, particularmente após a reorientação diplomática da gestão Cardoso, mas com maior ênfase a partir do governo Lula.

A dinâmica observada na articulação deste discurso integracionista da política externa brasileira corresponde, nos termos desenvolvidos por Laclau & Mouffe, a uma lógica de equivalência entre a gama de diferenças enunciadas.³⁰²

³⁰² Cf. LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 127-134.

Segundo esta perspectiva teórica, o princípio básico de uma cadeia de equivalência residiria no intento de constituir uma identidade nova e mais ampla, formada a partir do estabelecimento de uma plataforma comum às distintas identidades mobilizadas. Destarte, a equivalência seria uma lógica de simplificação do campo discursivo, estabelecendo uma cadeia de sentidos similares, compartilhados por diferentes elementos. Conforme assinalam os autores:

Assim, a equivalência cria um segundo significado que, embora parasitário do primeiro, o subverte: as diferenças cancelam uma a outra, na medida em que são usadas para expressar algo idêntico subjacente a todas elas. O problema é determinar o conteúdo deste “algo idêntico” presente nos vários termos da equivalência.³⁰³

Por esta leitura, a “América do Sul” pode ser considerada um ponto nodal no interior do discurso integracionista da política externa brasileira, posto que se constitui como o conceito em torno do qual muitos outros significantes viriam a adquirir seu significado. A delimitação deste ponto de referência mostra-se fundamental à prática articulatória, visto que acaba por estabelecer a perspectiva e a maneira pelas quais diversos temas serão abordados no discurso.³⁰⁴ Assim, se a integração é construída como sul-americana e se cristaliza enquanto centro do discurso, a consequência seria que questões locais, nacionais, hemisféricas ou mundiais passariam a ser interpretadas a partir desta ótica regional. De modo complementar, convém lembrar que um ponto nodal no interior de um discurso pode, eventualmente, assumir a condição de significante flutuante, o que ocorreria no âmbito das disputas na discursividade.

Como resultado desta lógica de equivalência, o sujeito interpelado pelo discurso de integração da América do Sul poderia tornar-se identificado a partir de uma multiplicidade de elementos articulados, posto que esta identidade regional seria viabilizada por distintos conteúdos, tais como: bolivariano, amazônico, andino, platino, democrata, tolerante, solidário, pacífico e subdesenvolvido. Em função desta variedade de sentidos e valores atribuídos à identidade sul-americana, pode-se

³⁰³ Ibid., p. 127.

³⁰⁴ Laclau & Mouffe reiteram o aspecto relacional que condiciona esta dinâmica: “A prática articulatória, portanto, consiste na construção de pontos nodais que fixam parcialmente o significado; e o carácter parcial desta fixação decorre da abertura do social, um resultado, por sua vez, do constante transbordamento de todo discurso pela infinidade do campo da discursividade.” Ibid., p. 113.

inferir que haveria um elevado potencial de interpelação junto a povos e nações deste subcontinente. Através de tal multiplicidade, esta identidade construída intentaria, justamente, estabilizar uma ampla gama de sujeitos e interesses em disputa na discursividade, com o fito de assumir uma posição hegemônica.³⁰⁵

Quanto à delimitação dos conteúdos mobilizados em torno desta identidade regional, percebe-se que uma significativa parcela dos elementos presentes no discurso da política externa brasileira também pode ser encontrada nos pronunciamentos de representantes de outros países sul-americanos. Esta constatação aponta para duas características eventualmente complementares, a saber: a capacidade de interpelação e estabilização apresentada por este discurso integracionista; e a necessidade de constante adaptação deste discurso, a partir da introjeção de pontos que seriam valorizados nos discursos de outras identidades arregimentadas. Neste sentido, a abrangente análise discursiva empreendida por Maria Isabel Meunier Ferraz demonstra a presença de interesses muito variados em torno da integração na região, tendo em vista as distintas ênfases sustentadas pela política externa recente destes países.³⁰⁶ Deste modo, percebe-se que Equador e Venezuela, por exemplo, ostentariam uma defesa do bolivarianismo e uma postura de nítida oposição aos EUA, ao passo que Paraguai e Uruguai destacariam mais as questões securitárias acerca da integração.

A partir da constatação destas variações, pode-se afirmar que a construção da identidade sul-americana demonstrou uma dinâmica capacidade para abranger e equivaler diferenças. Em certa medida, o referido potencial de identificação ainda seria reforçado pelo processo de crescente institucionalização das iniciativas de integração na região, como a CASA e a Unasul. Nesta perspectiva, a análise de discurso desenvolvida por Ronaldo Vieira destaca o caráter paradigmático que representou a constituição da CASA para o fomento desta identidade sul-americana, algo que seria evidenciado, inclusive, no próprio nome atribuído à organização:

³⁰⁵ A partir de um debate das obras de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, Daniel de Mendonça sumariza esta noção: “É importante ainda levarmos em consideração que o processo de constituição de uma ordem hegemônica parte sempre de um discurso particular que consegue suplementar (no sentido de *supplément* de Derrida), ou seja, representar discursos ou identidades até então dispersos.” MENDONÇA, D. Como olhar “o político” através da teoria do discurso. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília: UnB, n. 1, janeiro-junho de 2009. p. 159.

³⁰⁶ Cf. FERRAZ, M. **Construindo a América do Sul**: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPE, Recife, 2012. p. 97-106.

Quanto ao aspecto simbólico, o campo semântico a que abrange o acrônimo CASA transfere significado ao que se criou. O termo CASA (que é grafado de modo idêntico e tem o mesmo significado em português e espanhol, os idiomas mais falados na Comunidade) traz consigo a comunhão, a partilha de mesmos ideais, da solidariedade de que existe em um lar e pretende-se que exista entre os Membros. É uma expressão afetiva que designa, em sigla, os ideais estabelecidos, diferenciando o “nós”, os “abrigados sobre o mesmo teto”, do “eles”, o outro do discurso, o que está fora do sistema de exclusão/inclusão. Também a escolha do termo “comunidade” implica na escolha desses valores que se pretende que sejam seus fundamentos, como a amizade, os valores da família, a predominância das relações interpessoais sobre as impessoais, o senso de coletividade.³⁰⁷

Com o advento da CASA, percebe-se que esta região alcançou um elevado grau de atuação e representatividade, como atestam as reuniões conjuntas envolvendo a América do Sul com os países africanos e também os árabes. Estes grandes encontros de cúpula podem ser interpretados como iniciativas com um duplo potencial: a afirmação da particularidade da identidade sul-americana, em um contraste a outras identidades regionais; e a expansão da cadeia equivalencial, suturando outros elementos em uma rearticulação discursiva, calcada, neste caso, na noção de países emergentes ou em vias de desenvolvimento, como parte de um avanço diplomático da estratégia Sul-Sul.³⁰⁸ Nestas condições, simultaneamente à reiteração da diferença sul-americana, surgiria a possibilidade de um novo discurso, com vistas a contemplar demandas comuns a distintas regiões. Em grande medida, a política externa brasileira do período seria conduzida através da conciliação destes dois potenciais, mas priorizando a cristalização da identidade sul-americana.

O desenvolvimento da Unasul representaria outro relevante passo para a disseminação e a estabilização deste discurso integracionista, com vistas a tornar a identidade sul-americana um senso comum. Nesta direção, em um artigo acerca da influência exercida por esta esfera institucional, Isabel Meunier e Marcelo de Almeida Medeiros concluem o seguinte:

Essa homogeneização [sic] dos discursos no decorrer do tempo, marcada pela distinção paulatina entre América do Sul e América Latina e pela

³⁰⁷ VIEIRA, R. **Foucault em CASA**: aspectos discursivos da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (2004-2006). Brasília: FUNAG, 2010. p. 71.

³⁰⁸ Cf. PECEQUILO, C. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 2, dezembro de 2008.

utilização de enunciados e termos semelhantes, aponta para a ação da Unasul como formação discursiva que, à força de repetição e institucionalização normativa desse discurso, molda o repertório de significantes e significados dos tomadores de decisão nacionais.³⁰⁹

De modo geral, a construção desta identidade sul-americana acabaria por mobilizar distintos conteúdos, com uma ênfase em sentidos positivos, tais como as similitudes históricas, políticas e geográficas entre os países do subcontinente. Estes aspectos supostamente avalizariam o avanço da integração regional, bem como favoreceriam os esforços para a interpelação e a afirmação desta posição sujeito. Ademais, este discurso integracionista constituiria como um traço de identificação a compartilhada condição de subdesenvolvimento, situada enquanto a negatividade que induziria a coordenação de ações políticas a partir de uma perspectiva sul-americana. Estes conteúdos identitários representariam as bases de um discurso político para uma integração pretensamente alternativa ou mesmo contestatória – o que, em certa medida, daria sentido às referências feitas aos libertadores do século XIX, onde, portanto, a propensão autonomista da América do Sul de hoje encontraria sua origem. Assim, subjacente à afirmação desta identidade sul-americana encontra-se a referência ao “outro”, o que representa um traço constitutivo deste discurso, como será visto a seguir.

5.2 O “OUTRO” NA CONSTITUIÇÃO DO DISCURSO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Conforme sustentado acima, a política externa brasileira recente desenvolveu uma série de esforços para a construção de uma “nova” identidade regional, mobilizando uma abrangente diversidade de elementos, valores e conteúdos dispersos no meio social, articulados como equivalentes por meio do conceito de América do Sul. A formulação desta posição comum de identificação entre distintos países envolve, portanto, a cristalização não de um “eu”, mas de um “nós” discursivo. Uma consequência lógica da afirmação deste sujeito coletivo corresponde à reiteração de uma fronteira, ou melhor, um polo de diferença, o qual seria expresso, basicamente, pela dicotômica posição do “nós” em relação a um

³⁰⁹ MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 56, n. 3, 2013. p. 704.

“outro”. Esta dinâmica contrastiva denota a constituição do discurso como algo essencialmente relacional, tendo em vista a necessidade de uma identidade assumir seu conteúdo a partir da referência àquele construído como diferente, o que denotaria a duplicidade do discurso.³¹⁰

A princípio, a Teoria do Discurso interpretaria o desenvolvimento de uma lógica de equivalência em estreita conexão à relação de antagonismo, considerando que esta última ofereceria um polo de negatividade necessária à articulação de distintos elementos.³¹¹ Contudo, com a introdução do conceito de agonismo, Chantal Mouffe passa a sugerir que a política não se desenvolveria apenas através da lógica antagonista, sendo possível verificar a existência de disputas entre adversários, em substituição à ideia de uma luta radical entre inimigos.³¹² Com isto, a inicial primazia do antagonismo no processo de constituição das identidades seria relativizada, quando o conceito deixaria de ser visto como uma exclusão absoluta, posto que na disputa entre diferentes discursos poderia, eventualmente, haver compartilhamento de alguns sentidos. Em conformidade com a leitura de Daniel de Mendonça, pode-se afirmar que:

[...] em termos de análise política, devemos entender o antagonismo como o momento da percepção de uma ameaça. Tal percepção gera uma identificação entre elementos, e essa identificação produz um processo articulatório e, conseqüentemente, um discurso. Esse discurso constitui-se a partir da negatividade antagonista, mas, como suas operações são internas e o outro antagonista está fora de seus limites, os sentidos articulados, negativos e/ou positivos, fazem parte da própria forma como o sistema discursivo operará.³¹³

Deste modo, o antagonismo passaria a ser percebido como uma dimensão possível para a articulação de um discurso, sem necessariamente constituir-se em uma alternativa única. Como resultado deste maior refinamento do conceito elaborado por Laclau & Mouffe, pode-se indicar o abandono da visão do “outro” enquanto um campo de exclusão radical, o que contemplaria a possibilidade

³¹⁰ Cf. HALL, S. Old and new identities, old and new ethnicities. In: KING, A. (Ed.) **Culture, globalization and the world-system**: contemporary conditions for the representation of identity. Houndmills: Macmillan, 1991. p. 48.

³¹¹ Cf. LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985. p. 128-130.

³¹² Cf. MOUFFE, C. **The democratic paradox**. London: Verso, 2000. Em especial o Capítulo 4.

³¹³ MENDONÇA, D. Antagonismo com identificação política. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: UnB, n. 9, setembro-dezembro de 2012. p. 225.

de relações mais matizadas. Assim entendido, o antagonismo representaria uma estratégia discursiva que promoveria uma dicotomização contingente, tendo em conta que tal distinção seria ainda um procedimento fundamental à formação de identidades políticas.

Diante destas reflexões, mostra-se essencial procurar compreender as posições mantidas em relação ao “outro” no desenvolvimento deste discurso político para a integração da América do Sul. Para tanto, convém levar em consideração, particularmente, a presença de possíveis oscilações nas referências à diferença constituída, conforme sugere a análise de Lene Hansen:

Construções de identidades podem assumir diferentes graus de “Outricidade”, variando da fundamental diferenciação entre o Eu e o Outro, a construções inferiores à diferença radical; e o Outro pode ser constituído através de representações geográficas, bem como representações políticas, tais como “civilizações”, “nações”, “tribos”, “terroristas”, “mulheres”, “civis” ou “humanidade”. Construções de identidades geográficas e políticas são usualmente articuladas com uma identidade temporal particular através de temas reiterados, como progresso, transformação, atraso ou desenvolvimento.³¹⁴

A partir deste tipo de concepção gradualista, torna-se viável um exame das supostas variações em torno da representação do “outro” no interior do referido discurso da política externa brasileira. Destarte, pode-se melhor avaliar se as formas de significação da diferença foram as mesmas ao longo do período em foco, bem como se a própria noção de “outro” sofreu oscilações. Nesta direção, a presente análise parte do pressuposto que este discurso para a regionalização em torno da América do Sul teria mobilizado como principal polo de diferenciação os EUA, especialmente suas propostas integracionistas envolvendo este subcontinente. De modo geral, tal pressuposição baseia-se no histórico de concomitância de iniciativas estratégicas lançadas pelos governos brasileiro e estadunidense para a região, conforme indicado no Capítulo 2 e na Cronologia deste trabalho.

³¹⁴ HANSEN, L. **Security as practice**: discourse analysis and the Bosnian War. London: Routledge, 2006. p. 06. Para uma leitura da outricidade em termos de uma oposição radical, ver especialmente: RESENDE, E. **Americanidade, puritanismo e política externa**: a (re)produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas de política externa norte-americana. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2009.

O desenvolvimento da política externa do governo Itamar seria marcado por um contexto de relevantes transformações, decorrência do reordenamento mundial do pós-Guerra Fria. No que tange às relações com os EUA, a diplomacia brasileira deste período implementaria uma progressiva reorientação, abandonando a agenda adesista que fora promovida pela gestão Collor. Com isto, ocorreria uma crescente valorização da inserção em foros multilaterais, bem como um incremento dos esforços para a integração no âmbito regional, particularmente através do Mercosul. Além de refletir algumas das relevantes mudanças internas no país, esta retificação da política exterior brasileira viria a se constituir em referência a proposições sustentadas pelos EUA nesta conjuntura. Em acordo com a análise de Ricardo Ubiraci Sennes, pode-se assinalar o seguinte:

No ano de 1990, dois eventos marcaram as relações dos EUA com a região sul-americana: o Plano Brady e a Iniciativa para as Américas: o primeiro voltado para a solução dos estrangulamentos da dívida externa, e o segundo voltado para o início de uma suposta integração comercial das três Américas. Em ambas, o impacto sobre o Brasil foi significativo. Contudo, foi nessa segunda que se explicitou maiores divergências e conflitos sobre os encaminhamentos adotados. Isto mais uma vez apontou para a existência de projetos distintos e conflitantes desses dois países com relação à questão regional da América do Sul.³¹⁵

Nesta perspectiva, as linhas da política exterior do governo Itamar para a regionalização seriam diretamente influenciadas pela emergência da proposta estadunidense de uma integração hemisférica. Além da Iniciativa para as Américas, o desenvolvimento do NAFTA passaria a exercer elevado poder de atração sobre os países sul-americanos, especialmente no caso de Argentina e Chile.³¹⁶ Assim, o amplo processo que inclui a consolidação dos acordos comerciais do Mercosul, o lançamento da Iniciativa Amazônica e a delimitação da América do Sul como área prioritária, com o projeto de formação da ALCSA, pode ser interpretado como uma lógica de reação da política externa brasileira, gestada a partir das condições de avanço da influência norte-americana neste espaço estratégico. Acerca deste contexto, o estudo empreendido por Ney Canani demonstra que:

³¹⁵ SENNES, R. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980**: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 123.

³¹⁶ Cf. VIZENTINI, P. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 100-101.

[...] o Brasil rivalizaria com os Estados Unidos na região, ocupando um vazio que só seria preenchido por esse país com o lançamento da ALCA. Muito antes da realização da Cúpula das Américas, porém, a relação do Brasil com a América do Sul já se via condicionada pelo comportamento dos Estados Unidos, de forma que a construção e consolidação do espaço político e econômico do Brasil na América do Sul só pode ser adequadamente analisada tendo como referência a posição norte-americana no cenário regional.³¹⁷

Quanto à construção deste discurso da política externa do governo Itamar para a integração da América do Sul, percebe-se a recorrente mobilização de aspectos predominantemente positivos que seriam compartilhados por estas nações, como a proximidade geográfica, o processo de consolidação da democracia e a rejeição às armas nucleares no subcontinente. Por outro lado, a afirmação de sua negativa condição de países em desenvolvimento seria um expediente para a cristalização de uma identificação regional distinta, algo que ganharia maior embasamento em uma conjuntura marcada pelo protecionismo das economias desenvolvidas no âmbito do comércio internacional. Neste sentido, sem descartar a relevância das iniciativas integracionistas estadunidenses, o discurso do presidente Itamar Franco em um encontro de cúpula no marco ibero-americano, ocorrido em junho de 1994, avaliou algumas das características que cercariam estes processos concomitantes:

Recebemos com grande satisfação as manifestações da Bolívia, em Colônia, e do Chile, em Belém do Pará, no sentido de buscarem associação ao Mercosul, que significam passos concretos para a formação deste espaço econômico sul-americano, que concebemos aberto e não excludente. Neste sentido, saudamos o acordo de livre comércio na América do Norte e acompanhamos com interesse sua evolução. Vemos no Nafta uma possível ponte entre as nações ibero-americanas e os grandes mercados dos países desenvolvidos do continente americano.³¹⁸

Apesar desta referência a um âmbito ibero-americano, o pronunciamento do mandatário enfatizou os encaminhamentos em curso para uma integração em

³¹⁷ CANANI, N. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)**: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 87.

³¹⁸ FRANCO, I. Discurso do Presidente Itamar Franco na sessão de abertura da IV Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 74, 1994. p. 126-127.

torno da América do Sul. Além disto, ainda que fosse cogitada a compatibilidade entre esta iniciativa sul-americana e o NAFTA dentro do princípio de regionalismo aberto, pode-se indicar que o aludido discurso presidencial ressaltaria como empecilho os dissonantes níveis de desenvolvimento econômico entre os países do hemisfério. Deste modo, a pretendida integração regional representaria uma espécie de mediação, possibilitando um acesso ao comércio com países desenvolvidos, mas resguardando o mercado sul-americano diante das disparidades enunciadas. Ademais, mostra-se paradigmático que o lançamento da proposta da ALCSA tenha ocorrido cerca de dois meses antes da plena implementação do NAFTA. Não obstante estes fatores, o discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul manteria, basicamente, um padrão de reduzida contestação explícita durante o governo Itamar, sem articular-se de forma precisa e enfática em oposição a um “outro”.

Na mesma direção, em dezembro de 1994, quando da realização da I Cúpula das Américas, em Miami, o presidente brasileiro aproveitaria a ocasião para salientar a consolidação do Mercosul e também a recente proposta da ALCSA, iniciativas que demonstrariam a propensão integracionista de seu governo:

Vejo nas iniciativas de articulação dos processos de integração sub-regional uma das características positivas do Hemisfério. Nesse sentido, propus na VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, a criação de uma área de livre comércio, a “ALCSA”, que deverá favorecer a convergência dos esforços empreendidos no âmbito do MERCOSUL, do Grupo Andino e de outras iniciativas, englobando toda a América do Sul.³¹⁹

A seguir, o mandatário associaria estes processos ao lançamento da proposta para a conformação de uma ALCA:

A área de livre comércio hemisférica se construirá com base na convergência e aproximação dos atuais esquemas de integração sub-regional, cuja importância todos reconhecemos. Serão negociações complexas, com enfoque gradualista.³²⁰

³¹⁹ FRANCO, I. Discurso do Presidente Itamar Franco na primeira sessão de trabalhos da Cúpula de Miami. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 75, 1994. p. 51.

³²⁰ Loc. cit.

Neste sentido, os processos de regionalização em curso, incluindo a proposta de integração sul-americana, se configurariam enquanto realidades incontornáveis, o que, por consequência, poderia tornar esta negociação no âmbito hemisférico mais equitativa, mais intrincada e, especialmente, mais longa. A partir destes elementos, pode-se conjecturar acerca do caráter relacional e reativo do discurso da política exterior brasileira para a América do Sul, considerando-se os constrangimentos impostos pelas iniciativas estadunidenses. Por este viés de análise, seria possível observar nas passagens acima um interessante movimento, através do qual este agente da política externa brasileira viria a introduzir, no âmbito de um discurso “concorrente”, a presença desta concepção de integração sul-americana, tomada, então, como um fato.

Ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, houve uma expressiva oscilação na forma como este “outro” se desenvolveu no discurso integracionista do Brasil. Ainda que mantivesse a mesma leitura gradualista acerca do avanço destes processos de regionalização, o governo peessedebista principiaria com o abandono de uma postura diplomática mais reticente da administração anterior, aderindo nitidamente à agenda proposta para a ALCA. Em julho de 1995, perante o Congresso venezuelano, o mandatário brasileiro exaltaria os passos para a ampliação das relações regionais, especialmente as consolidadas pelo Mercosul, apontando o projeto de integração continental como o horizonte destes países, um caminho praticamente inexorável:

As Américas vivem atualmente sob o impulso da integração. A integração só se tornou possível porque nossos países se democratizaram, substituindo o sentimento da rivalidade pelo espírito da cooperação, e porque nossas economias se abriram ao exterior e estão crescendo.

Qualquer país em nossa região que não estiver afinado com esta nova realidade estará fadado à marginalização.

Para nós, brasileiros, a integração regional avançou como o MERCOSUL e, hoje, já se projeta para os demais países da América do Sul e, a partir daí, para o Hemisfério.³²¹

Pronunciamentos similares a este seriam recorrentes durante a maior parte do governo Cardoso, o que caracterizaria a procura de sua política exterior por

³²¹ CARDOSO, F. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na sessão solene do Congresso Venezuelano. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 77, 1995. p. 17.

uma inserção ativa e privilegiada no mundo globalizado, no âmbito do conceito de “autonomia pela participação”.³²² Assim, esta linha diplomática se desenvolveria a partir do envolvimento do país nos principais temas contemporâneos e nas instituições internacionais, bem como através da busca por relações prioritárias com as grandes potências. Com isto, percebe-se que as remissões à América do Sul passam a emergir em associação direta à pauta de uma integração hemisférica, dentro de uma tendência de depreciação da relevância anteriormente atribuída a este acercamento do subcontinente. Estes fatores ajudam a compreender o relativo esvaziamento sofrido pelo discurso da integração sul-americana ao longo dos primeiros cinco anos desta administração.

Em grande medida, esta situação seria alterada pelos efeitos das crises financeiras internacionais do período e, especialmente, pelas crescentes frustrações do governo Cardoso diante dos termos estabelecidos pelos EUA para a negociação da ALCA. Estas condições engendrariam o surgimento de críticas mais incisivas da diplomacia brasileira ao protecionismo mercantil e à chamada globalização assimétrica, o que se refletiria na própria significação do referido projeto hemisférico. Assim, ao discursar na III Cúpula das Américas, realizada na cidade de Quebec, em abril de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso ressaltou o que consideraria como condições primordiais para a continuidade dos debates de uma integração continental:

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável.³²³

Com este rol de pré-requisitos para a concretização da ALCA, o discurso da política externa brasileira denotaria a expressiva reorientação introduzida em

³²² Cf. VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Ed. da UNESP, 2011. Em especial o Capítulo 4.

³²³ CARDOSO, F. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 88, 2001. p. 118-119.

suas linhas mestras, notadamente a partir da segunda metade deste governo. Por esta perspectiva, a nova postura diplomática assumida – reticente em relação ao projeto hemisférico – seria fundamental para a retomada do discurso brasileiro de uma integração da América do Sul, o qual se consolidaria através da promoção dos encontros de líderes da região. Quanto ao desenvolvimento destas mudanças, o pronunciamento de Fernando Henrique Cardoso na Cúpula de Guayaquil, em julho de 2002, mostra-se particularmente relevante:

Não obstante, estamos insistindo, somos nós que queremos a integração, vamos ver o que vai suceder agora com a ALCA, a associação de livre comércio do hemisfério.

Até o momento os sinais que haviam sido emitidos pelos governos mais importantes do norte não foram sinais de abertura, foram sinais de restrição. Tanto é assim que seguimos, em cada discurso, com a obrigação de protestar contra o protecionismo, como se este já não tivesse sido ultrapassado, porque não foi. Fala-se de integração e se pratica a exclusão; fala-se de integração, mas se põe à margem os produtos que interessam efetivamente aos países em desenvolvimento; fala-se em integração, dando a sensação de que nós não a queremos quando somos nós os que mais queremos uma integração democrática e uma integração que efetivamente derrube as tarifas, mas todas e não somente aquelas que interessam aos poderosos.³²⁴

Mesmo sem refutar as negociações para a constituição da ALCA, verifica-se uma relevante transformação na dinâmica do discurso integracionista da política exterior desta gestão. Da inicial postura de uma virtual ausência de oposição ao projeto da integração hemisférica, o discurso diplomático brasileiro passou a constituir esta proposta estadunidense enquanto uma intrincada contradição lógica, decorrente do protecionismo praticado pelos próprios países desenvolvidos do “norte”. Através deste movimento discursivo, a política externa do governo Cardoso tornaria a mobilizar a condição de atraso econômico como um traço de identificação entre os países sul-americanos, o que, portanto, envolveria a (re)constituição de um polo de negatividade ou oposição, imputada aos artífices da ALCA. Deste modo, pode-se apontar uma correlação entre o incremento no grau de outricidade nos enunciados do final desta gestão e a retomada do desenvolvimento deste discurso para a integração da América do Sul.

³²⁴ CARDOSO, F. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 91, 2002. p. 51-52.

No que tange aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, constata-se que o discurso da política externa para a integração sul-americana foi articulado em uma estreita associação ao “outro”, construído através das referências ao projeto da ALCA. Aliás, esta temática ganharia amplo destaque na própria composição do programa de governo petista de 2002, onde se pode observar a presença de um posicionamento absolutamente refratário à proposta estadunidense.³²⁵ Contudo, de acordo com a análise de Amâncio Jorge Nunes de Oliveira, após a vitória nas eleições, ocorreria uma sensível atenuação nas manifestações acerca deste tópico:

O PT migrou, desse modo, de uma postura bastante politizada sobre a Alca durante a campanha presidencial para uma postura mais pragmática no curso das negociações. Em boa medida, em função dos próprios constrangimentos criados pelo processo, a exemplo da negativa norte-americana de atrasar o calendário das negociações em dois anos. Com isso, a estratégia prevalecente foi a de buscar a focalização das negociações, concentrando-as nos temas de acesso a mercados e jogando para o âmbito da OMC pontos mais delicados da pauta.³²⁶

Não obstante, as primeiras declarações do presidente³²⁷ e seu chanceler³²⁸ conteriam claras indicações da condenação deste governo às correntes práticas de protecionismo e aos subsídios agrícolas mantidos pelos países desenvolvidos, em uma referência direta às negociações envolvendo o projeto de integração hemisférica. Posteriormente, através de artigo apresentado em evento organizado pelo Ministério da Defesa, em outubro de 2003, o embaixador Celso Amorim agregaria às críticas de cunho econômico-comercial também algumas questões securitárias consideradas como estratégicas. Nesta oportunidade, o chanceler ressaltaria o risco representado por iniciativas estadunidenses sobre a América do Sul, o que, por contraste, viria a embasar a constituição deste discurso da política externa brasileira para uma integração do subcontinente.

³²⁵ A plataforma eleitoral petista asseveraria: “**A persistirem essas condições a ALCA não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente**, com gravíssimas conseqüências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa.” SILVA, L. **Um Brasil para todos**: programa de governo 2002. São Paulo: PT, 2002. p. 07, grifo meu.

³²⁶ OLIVEIRA, A. O governo do PT e a ALCA: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA, v. 17, n. 48, maio/agosto de 2003. p. 322.

³²⁷ Cf. SILVA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 92, 2003. p. 17-18.

³²⁸ Cf. AMORIM, C. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 92, 2003. p. 22.

É preciso, antes de mais nada, que continuemos a salvaguardar esse verdadeiro trunfo político de que dispomos na América do Sul. Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do gênero *one size fits all* [“modelo único”]. Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não participamos, nem queremos participar, de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas.

Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis.³²⁹

Na passagem acima, a identidade sul-americana foi articulada através de uma notória oposição aos conteúdos projetados ao “outro” norte-americano, o qual seria portador de valores considerados negativos e incompatíveis com esta região, tais como o intervencionismo, a beligerância e o unilateralismo. A mobilização dos referidos conteúdos discursivos encontraria suas condições de emergência no desenvolvimento do Plano Colômbia e, ainda, na disseminação de *fronts* da chamada Guerra ao Terror – ações estas promovidas diretamente pelos EUA. Deste modo, o discurso do ministro brasileiro advogaria a adoção de uma alternativa de defesa e segurança supostamente autônoma para este subcontinente, reiterando, então, os princípios balizadores de uma Zona de Paz Sul-Americana.

Em uma leitura mais ampla dos discursos, percebe-se que estas questões que envolveriam a soberania da região se transformaram em um ponto de grave oposição ao “outro” estadunidense, gerando manifestações mais enfáticas por parte da política externa do governo Lula.³³⁰ De certo modo, esta tendência de acirramento das posições culminaria com a posterior proposta brasileira para a formação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, lançada em maio de 2008, no âmbito da Unasul. Esta preocupação com a autonomia regional ganharia dimensão ainda maior pela posterior conjuntura de crise política na Bolívia e, especialmente, de encaminhamento de acordos para a instalação de bases norte-americanas na

³²⁹ AMORIM, C. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: AMORIM, C. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim**: 2003-2010. v. 1. Brasília: MRE, 2011. p. 240.

³³⁰ Para uma análise das distintas posições dos países sul-americanos em relação aos EUA neste contexto, ver: FERRAZ, M. **Construindo a América do Sul**: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPE, Recife, 2012. p. 94-96.

Colômbia. Neste cenário, em seu discurso durante a abertura da III Cúpula da Unasul, ocorrida em agosto de 2009, o mandatário brasileiro interpelaria seus colegas para que, conjuntamente, buscassem esclarecimentos sobre possíveis ameaças à segurança estratégica da região:

Então, é preciso que a gente, em algum momento, possa decidir o seguinte: bom, teve aquela reunião de Trinidad e Tobago, o Obama é que pediu a reunião com a Unasul, e foi uma bela reunião. Eu imaginava que a partir dali nós fôssemos ter avanços. Quem sabe fosse o caso de pensarmos, em uma reunião convocada pela Unasul, a gente convocar o Obama para discutir essa questão dos Estados Unidos e América Latina, porque as informações que nós temos é que ainda existem embaixadores que se metem em eleições de outros países. Essa quarta frota nos preocupa profundamente, por conta do pré-sal. E eu acho que nós deveríamos discutir esse compromisso nosso diretamente com o governo americano, diretamente com eles.³³¹

Além da defesa de uma solução nos marcos da Unasul, este discurso de Luiz Inácio Lula da Silva se destacaria pela ousada proposta de “convocar” o presidente estadunidense, conduzindo a política externa brasileira com base no diálogo, mas de uma forma incisiva ou até mesmo impositiva, tendo em conta que se referia à principal potência mundial. De modo geral, a enunciação de tais perigos em potencial ao subcontinente remeteria a uma fonte “exterior”, a um ente alheio à América do Sul. Assim, percebe-se a projeção de negatividade à influência do “outro”, entendido aqui como os EUA, cuja presença no discurso reforçaria, portanto, a construção da identidade regional.

O discurso da política externa do governo Lula também enfatizaria os benefícios do acercamento sul-americano em contraste com as possibilidades de uma integração hemisférica. Nesta perspectiva sustentada, as disparidades entre os países do Norte e do Sul do continente, em termos de desenvolvimento econômico, seriam incontornáveis e poderiam ainda se agravar, o que configuraria um quadro praticamente impeditivo ao desenvolvimento do projeto da ALCA. Neste sentido, a fala do ministro Celso Amorim, ao final de um curso voltado para diplomatas sul-

³³¹ SILVA, L. Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de abertura da 3ª Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 105, 2009. p. 79-80.

americanos, ocorrido ao final de agosto de 2006, apontaria relevantes indícios acerca da referida concepção de disparidade:

Embora com níveis não idênticos, mas somos países em desenvolvimento. É muito difícil se pensar numa integração que seja equilibrada se for feita uma integração com a maior potência econômica do mundo e, sobretudo, se essa integração for feita de peito aberto, sem ter, digamos, alguns instrumentos que assegurem uma negociação mais paritária. Esse é um aspecto muito importante.

A América do Sul sempre nos pareceu – já me parecia há mais tempo, mas ao Presidente Lula com muito mais força – ser uma área onde essa integração é possível, até porque a América Central e outros países mais próximos já tinham não só mecanismos, mas realidades de uma integração muito forte com os Estados Unidos. Não tenho nada contra acordos com os Estados Unidos. Muito pelo contrário, mas defendo que esses acordos sejam equilibrados e para que esses acordos sejam equilibrados temos que nos reforçar.³³²

Quanto a este aspecto, o discurso do chanceler demonstrou a retomada de alguns argumentos previamente mobilizados pela política externa brasileira, concentrando seu foco na compartilhada condição de subdesenvolvimento, o que estabeleceria uma relativa proximidade entre as nações da região. Com esta reiterada alusão às disparidades representadas pela concorrência com a economia norte-americana, o discurso da diplomacia brasileira poderia atenuar as expressivas desigualdades mantidas no subcontinente, especialmente entre o país e seus vizinhos.³³³ Esta passagem ainda ressaltaria as históricas vinculações do espaço centro-americano aos EUA, o que viria a contribuir para a delimitação da prioridade brasileira por uma integração sul-americana.

Ao final desta gestão, as negociações para a constituição do projeto da ALCA dariam flagrantes sinais de fracasso, o que viria a oferecer as condições de possibilidade de um acirramento deste discurso da política externa brasileira em relação ao “outro” estadunidense. Assim, em 2010, durante evento sobre segurança

³³² AMORIM, C. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no encerramento do curso para diplomatas sul-americanos. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 99, 2006. p. 91-92.

³³³ Nesta direção, em acordo com a análise de Amado Luiz Cervo, pode-se indicar que: “Se existe uma América do Sul política, feita em sua grande maioria de governos de esquerda que criam ambiente regional favorável ao reforço do pólo de poder, existem duas Américas do Sul econômicas, uma liberal e primária, que busca o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, outra industrial e desenvolvimentista, que se volta ao aprofundamento da integração entre os vizinhos.” CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 203.

internacional, realizado na Suíça, o ministro Celso Amorim dissertaria sobre uma relevante mudança que seria introduzida a partir da consolidação da América do Sul enquanto área estratégica:

Basta que qualquer um veja a última edição de *The Economist*, que normalmente não é muito gentil com os países sul-americanos, especialmente por causa dos governos progressistas de lá. Vê-se referências à “década” sul ou latino-americana. Talvez mais revelador, *The Economist* se refere à América Latina, e mais apropriadamente à América do Sul, como uma região que não é quintal de ninguém. Esta é uma maneira muito significativa de se referir à nossa região. É uma clara alusão à noção anteriormente aceita de que a América do Sul, bem como toda a América Latina, era quase que totalmente dependente dos Estados Unidos para ajuda econômica e militar.³³⁴

A seguir, no mesmo pronunciamento, o chanceler defenderia a integração sul-americana em um nítido contraste à proposta estadunidense para o continente:

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que foi promovida pelos Estados Unidos e que poderia ter provavelmente consolidado o status da América do Sul como quintal, deu lugar a uma área de livre comércio dos países sul-americanos, o que nos permite, por exemplo, comprar manteiga uruguaia no Peru e cimento peruano no Brasil. Isto é algo que nunca aconteceu antes.³³⁵

De modo geral, as constantes remissões à possibilidade de integração hemisférica neste discurso assinalam o quanto a identidade sul-americana se constituiu a partir desta oposição ao “outro”, estabelecido como o norte-americano. Este ponto se tornaria ainda mais evidente através de tal referência à América do Sul (ou à América Latina) enquanto potencial “quintal” dos EUA, em uma explícita crítica aos termos das negociações para a ALCA. Assim, perante o pronunciado declínio deste projeto de integração continental, o discurso da política externa brasileira para a América do Sul desenvolveria uma relevante mudança em torno deste “outro”, passando de uma relação de agonismo para uma lógica próxima ao antagonismo, posto que esta proposta estadunidense seria significada enquanto uma negação da possibilidade de existência da identidade sul-americana. Neste

³³⁴ AMORIM, C. Discurso proferido no “8th IISS Global Strategic Review”. In: AMORIM, C. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim**: 2003-2010. v. 2. Brasília: MRE, 2011. p. 85.

³³⁵ *Ibid.*, p. 86.

sentido, o discurso do governo Lula acabaria por romper com o padrão discursivo apresentado por seus antecessores quanto a esta questão.

Ademais, o esvaziamento das negociações da ALCA e a consolidação do conceito de América do Sul permitiriam que a noção de América Latina tornasse a ganhar vulto na agenda da política externa brasileira, expandindo, então, a noção de regionalização para um espaço que estaria fora de disputa. Estes aspectos denotam o caráter contingencial dos discursos, os quais constituiriam, como no caso do objeto em estudo, identidades relacionais e singulares, mas eventualmente complementares, representando as possíveis camadas identitárias da projeção internacional do Brasil.

5.3 LIDERANÇA REGIONAL: APONTAMENTOS SOBRE UM DILEMA DO BRASIL

Ao longo do período em tela, o discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul desenvolveu posições matizadas para seu grande dilema hamletiano: ser ou não ser líder da região? Obviamente, a tomada de uma posição implicaria em considerável ônus para o país: se manifestasse determinação em assumir uma liderança na América do Sul, deveria exercer o papel de *paymaster* e arcar com os respectivos custos (econômicos e políticos), assim como lidar com a desconfiança de parceiros na região e fora dela; caso preferisse se omitir do papel de líder, deveria correr os riscos de a integração sul-americana fugir aos objetivos enunciados, pois o processo poderia tardar a avançar pela falta de uma referência indutora, bem como haveria o risco de o Brasil ver a emergência de outro país com pretensões de assumir este posto na região.

Em termos gerais, liderança pode ser entendida como o exercício de um excedente de poder, uma capacidade para angariar e influenciar seguidores.³³⁶ Neste sentido, uma dinâmica de liderança envolveria a presença de um agente/ente dotado de algum tipo de poder reconhecido e, em alguma medida, introjetado pelas outras partes. No entanto, as modalidades de desenvolvimento da liderança podem ser diversas, oscilando, basicamente, em função das formas de utilização do que se

³³⁶ Para maiores detalhes sobre o conceito, ver: DANESE, S. **A escola da liderança**: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2009. Especialmente o Capítulo V; MALAMUD, A. A leader without followers?: the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**. Coral Gables: CLAS/UM, v. 53, n. 3, Fall 2011.

poderia chamar de *hard power* e *soft power*.³³⁷ O primeiro conceito corresponderia a um “poder duro”, exercido através da influência econômica e militar. Por seu turno, o padrão de “poder brando” refletiria a projeção de valores culturais, princípios morais, ideais, instituições e posições políticas defendidas por um país. Portanto, uma liderança em âmbito regional poderia se articular com ênfase maior em algum destes tipos de poder, ou ainda intentar um balanceamento entre ambos, o que contribuiria para o exercício mais eficaz de um *smart power*.³³⁸

A partir destas questões, convém analisar como o discurso da política externa brasileira tratou da virtual liderança regional do país, contemplando o contexto recente de iniciativas para a integração da América do Sul. Nesta direção, pode-se antever que, ao longo do período em estudo, o tema desta liderança brasileira se desenvolveria de modo distinto entre as gestões, sendo ainda uma preocupação relativamente nova na agenda diplomática. Isto porque nos discursos do governo Itamar não existe referência a qualquer ascendência do Brasil sobre a região, predominando um padrão de manifestações que significariam a América do Sul como um “todo harmônico”.³³⁹ Nesta conjuntura, o fato de a liderança do país constituir uma não-questão no discurso da política exterior decorreria, em grande parte, ao sentido fundamentalmente mercantil da proposta brasileira de integração sul-americana, onde o relativo equilíbrio então mantido junto à Argentina inibiria a emergência deste tipo de debate.

Esta tendência seria mantida durante boa parcela do governo Cardoso, tendo em vista sua propensão para as negociações com o objetivo de formação de uma ALCA, bem como a descontinuação da proposta da gestão anterior para a constituição da ALCSA. A questão da suposta liderança do Brasil na América do Sul emergiria apenas a partir da convocatória feita às demais nações do subcontinente para a realização da Cúpula de Brasília, no final de agosto de 2000. Na ocasião, ao mesmo tempo em que esta iniciativa do governo brasileiro foi saudada como um

³³⁷ Uma das principais referências sobre os conceitos de *hard power* e *soft power* corresponde a: NYE JR., J. **O paradoxo do poder americano**: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Ed. da UNESP, 2002.

³³⁸ O poder inteligente (*smart power*) seria, basicamente, uma efetiva e equilibrada combinação entre: 1) poder brando (*soft power*), de cooptação, convencimento e persuasão; e 2) poder duro (*hard power*), de comando e viés coercitivo, cuja base pode ser militar e econômica. O desenvolvimento desta noção articuladora pode ser encontrado em: NYE JR., J. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

³³⁹ Cf. AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na 49ª Assembléia Geral das Nações Unidas. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 75, 1994. p. 43.

importante avanço diplomático do país, os agentes da política exterior enfatizariam os ganhos compartilhados que poderiam advir deste encontro, buscando, então, minimizar o protagonismo do Brasil neste processo. Neste sentido, em entrevista concedida ao Correio Braziliense às vésperas do evento, o chanceler Luiz Felipe Lampreia enalteceria a dimensão desta reunião para a consecução de objetivos internacionais traçados por este governo, mas refutaria qualquer pretensão do país ao exercício de algum tipo de liderança:

O Brasil não quer assumir a liderança regional nem quer se candidatar a um posto de liderança da América do Sul, mesmo porque essa não é a nossa tradição e isso levaria a interpretações e confusões que não são desejadas por nós, como a de querer uma condição hegemônica. Não é esse o propósito. Agora é claro que não é um país igualzinho aos outros do ponto de vista econômico, de território, tem recursos naturais, mercado, portanto, tem seu peso específico. A postura brasileira não é de utilizar a América do Sul para reforçar sua liderança, mas a de utilizar a sua massa crítica para fortalecer a idéia de integração sul-americana.³⁴⁰

Contudo, ao intentar negar tal condição de liderança, o ministro acabaria por, paradoxalmente, reafirmar uma série de aspectos incontornáveis que notabilizariam o Brasil perante seus vizinhos. Ademais, ao tratar de afastar a ideia de que o país estaria a “reforçar sua liderança”, pode-se indicar que, por derivação lógica, o chanceler viria justamente reiterar a existência de uma liderança brasileira, manifesta por meio deste significativo deslize em sua fala. Destarte, percebe-se que o discurso da política externa brasileira desta gestão manteria uma posição de dubiedade em relação a tal tema, pois mesmo constatando a vigência de condições objetivas para embasar uma possível liderança brasileira na América do Sul, acabaria por recalcar a afirmação deste status.

Convém assinalar que a preocupação com esta questão da liderança não se restringiria ao debate no âmbito interno, posto que, durante a realização da Cúpula de Brasília, os agentes da política externa brasileira também tratariam do tema, recusando a ideia de uma projeção de poder do país sobre a região. Em seu discurso no encerramento deste evento, o presidente Fernando Henrique Cardoso interpelaria seus colegas nesta direção:

³⁴⁰ LAMPREIA, L. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, ao jornal Correio Braziliense, em 24 de agosto de 2000. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 87, 2000. p. 240.

Só não houve uma especulação: será que não estamos todos juntos para garantir a supremacia do futebol sul-americano? Porque essa teria base. Aí, sim, podemos ser hegemônicos.

No resto, temos todos nós experiência para saber que essas idéias de hegemonia são antigas, antiquadas, não se compaginam com o mundo moderno, nem a hegemonia de um país, nem a hegemonia de uma região, nem vontade de impor a quem quer que seja os nossos desejos, porque isso não corresponde mais ao mundo atual.³⁴¹

A partir dos termos propostos pelo mandatário brasileiro, a hegemonia seria significada enquanto uma consequência essencialmente negativa e impositiva, bem como defasada diante das transformações do cenário internacional. Não cabe aqui discutir a precisão desta interpretação em torno do referido conceito, mas apenas ressaltar a pejorativa associação promovida por este discurso entre as noções de liderança e hegemonia. Assim, a integração sul-americana passaria a ser constituída como fruto de um engajamento coletivo, uma espécie de senso comum consolidado entre os países do subcontinente – o que acabaria por esvaziar o sentido político desta opção de regionalização.

No mesmo sentido, em artigo publicado no jornal Valor Econômico poucos dias após a Cúpula de Brasília, o ministro Luiz Felipe Lampreia rebateu o que consideraria como uma percepção equivocada acerca do papel do país neste encontro, contestando, então, uma interpretação que seria difundida por diversos veículos de comunicação. Neste texto, o chanceler tornou a enfatizar a negativa do governo brasileiro em assumir uma posição de líder da região:

Não cabem na América do Sul projetos hegemônicos. Foi dito no encontro em Brasília, com muita propriedade, que a América do Sul precisa de muitos líderes – seria apenas o caso de completar que a América do Sul precisa, na verdade, de 12 líderes.³⁴²

Este padrão discursivo da política externa da gestão Cardoso, com sua recusa em atribuir ao Brasil uma posição de liderança na América do Sul, viria a

³⁴¹ CARDOSO, F. Discurso no encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul. In: BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República**: discursos de política externa. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil, [s.d.], p. 197-198.

³⁴² LAMPREIA, L. “A América do Sul unida para o futuro” – Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no jornal Valor Econômico de 06 de setembro de 2000. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 87, 2000. p. 232.

sofrer sensíveis alterações ao longo da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, uma tendência que se manifestaria ainda nos primeiros pronunciamentos do governo petista. Durante a cerimônia de posse do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário-Geral de Relações Exteriores, o ministro Celso Amorim destacaria as condições de possibilidade de um protagonismo regional do Brasil:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você [Samuel Pinheiro Guimaraes] sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada.³⁴³

Nesta passagem, verifica-se que inicialmente o chanceler manteria o princípio lógico desenvolvido pela gestão anterior, refutando a ideia de liderança na medida em que esta fosse compreendida enquanto um exercício de hegemonia, no marco de uma conotação negativa ou mesmo autoritária. Porém, a seguir, neste mesmo discurso, o ministro Celso Amorim apresentou uma relevante inflexão, posto que cogitaria a potencial emergência de uma modalidade de liderança positiva. Esta condição passaria a ser fundamentada, então, pela combinação de um dado nível de desenvolvimento (econômico) e uma série de condutas supostamente exemplares, tornando este líder uma referência, um modelo reconhecidamente virtuoso. De modo geral, estas características mostram-se condizentes com as aludidas noções de *hard power* e *soft power* que poderiam embasar uma liderança. Ademais, deve-se adir que o discurso do ministro sustentaria a iminência de o país vir a assumir tal liderança, uma consequência praticamente inexorável de sua posição.

Posteriormente, em setembro de 2005, durante discurso na formatura de diplomatas do Instituto Rio Branco, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva versaria sobre algumas relevantes condições que poderiam viabilizar uma liderança brasileira na América do Sul:

³⁴³ AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de transição do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 92, 2003. p. 31.

Eu tenho dito a todos os Presidentes: queremos ter parceria, não queremos ter hegemonia. Até porque ninguém é líder porque pede para ser líder, ninguém é líder porque tem mais dinheiro, ninguém é líder porque fala mais grosso ou mais fino. Os líderes surgem quando os liderados o escolhem como líder, e o Brasil quer construir uma parceria forte com a América do Sul, sim, porque é um mercado extraordinário, não apenas para o Brasil, mas também para o desenvolvimento de cada país da América do Sul, e porque não seremos ricos se tivermos nas nossas costas países miseráveis onde persistem a fome, o desemprego e a miséria.³⁴⁴

Neste trecho, o mandatário abordou um problema central ao exercício de qualquer liderança, a saber, a necessidade de reconhecimento e adesão por parte de seus liderados. De acordo com o discurso deste agente da política externa, o Brasil cumpriria tal condição não por imposição, pois isto viria a caracterizar uma hegemonia, e sim como uma decorrência da escolha de seus próprios liderados, ou melhor, “parceiros”. Além disto, verifica-se que a articulação desta “liderança consensual” do país estaria embasada na defesa de um princípio de solidariedade junto aos seus vizinhos, algo que, entretanto, reiteraria a vigência de uma disparidade de potenciais entre os parceiros sul-americanos.

De modo geral, a assunção do Brasil a esta condição de liderança na América do Sul seria significada como uma oportunidade para alavancar a projeção do país e da região no cenário internacional, favorecendo ainda a consecução de outros objetivos postulados pela política externa. Nesta direção, durante evento comemorativo ao 61º aniversário das Nações Unidas, em outubro de 2006, o ministro Celso Amorim defendeu uma reforma na instituição e reiterou a pretensão brasileira por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, sustentando, para tanto, o argumento de uma suposta representatividade do país:

O Brasil não tem nenhum interesse em estar a defender apenas seu interesse nacional. Não creio que tenha havido um voto negativo do Brasil no Conselho de Segurança, ou mesmo uma abstenção, que não tenha estado ligado a uma visão mais global do mundo. Evidentemente, se algum dia nós viéssemos a ocupar um assento permanente, teríamos de fazer isso em consulta com a região, e teríamos de ter uma visão compartilhada com o conjunto da nossa região. Digo mais, até porque o Brasil não se sente suficientemente forte sozinho. A força do Brasil vem em grande parte da

³⁴⁴ SILVA, L. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de formatura da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 97, 2005. p. 79.

integração da América do Sul, da América Latina. Isso é verdade na ONU, na OMC, é verdade em vários foros internacionais.³⁴⁵

Por esta perspectiva, a ambição brasileira por este assento no Conselho de Segurança encontraria fundamento na relação de aproximação desenvolvida junto aos demais países do seu entorno regional, pressupondo que isto seria fruto de um consenso entre tais parceiros. Destarte, no caso de uma efetivação do Brasil em tal posto na ONU, o chanceler Celso Amorim sugeriu uma espécie de mandato vinculado, onde o protagonismo do país em grandes foros passaria pela consulta prévia a seus vizinhos e, neste sentido, representados. Por este ângulo, pode-se assinalar que o discurso da política externa deste governo buscou atribuir ao Brasil uma posição de porta-voz das demandas dos países da América do Sul. Em termos discursivos, esta função seria caracterizada pela existência de uma ampla identificação dos representados com seu representante, o qual seria reconhecido enquanto igual e interlocutor legítimo de causas comuns perante algum adversário.³⁴⁶ Deste modo, a cristalização da condição de porta-voz passaria pela capacidade da política externa brasileira em mobilizar interesses compartilhados e construir uma identidade neste âmbito regional.

Todavia, a efetivação destas pretensões do Brasil apresentaria relevantes dificuldades, tanto no âmbito nacional como regional. Um dos principais problemas internos para a afirmação deste discurso brasileiro da liderança sul-americana correspondeu às próprias contradições socioeconômicas enfrentadas pelo país. Neste sentido, os melhores índices de desenvolvimento humano e de renda *per capita* de alguns vizinhos tornariam as propostas para maior atuação e investimento do Brasil no subcontinente algo pouco razoável para o público interno. Por outro lado, no âmbito regional, a política externa brasileira ainda encontraria limites para desenvolver uma noção de compensações para os sócios menores ou os setores

³⁴⁵ AMORIM, C. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Seminário “As Nações Unidas: paz, direitos humanos e desenvolvimento em um novo cenário internacional”, por ocasião do 61º aniversário das Nações Unidas. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 99, 2006. p. 153.

³⁴⁶ Pêcheux caracteriza a posição do porta-voz como “ao mesmo tempo ator visível e testemunha ocular do acontecimento: o efeito que ele exerce falando ‘em nome de...’ é antes de tudo um efeito visual, que determina esta conversão do olhar pela qual o invisível do acontecimento se deixa enfim ser visto: o porta-voz se expõe ao olhar do poder que ele afronta, falando em nome daqueles que ele representa, e sob seu olhar. Dupla visibilidade (ele fala diante dos seus e parlamenta com o adversário) que o coloca em posição de negociador potencial, no centro visível de um ‘nós’ em formação e também em contato imediato com o adversário exterior.” PÊCHEUX, M. Delimitações, inversões, deslocamentos. **Cadernos de Estudos Lingüísticos**: o discurso e suas análises. Campinas: Unicamp, n. 19, julho/dezembro de 1990. p. 17.

afetados por suas políticas.³⁴⁷ Isto demandaria a implementação de uma lógica distributiva, com o fito de aparar as assimetrias, dirimir as divergências de interesses e, assim, induzir o processo de integração regional.

Além disto, percebe-se que, muitas vezes, os países da América do Sul não conseguiram forjar uma posição comum em torno de temas decisivos. Exemplos notórios desta dificuldade de consenso regional podem ser encontrados nas candidaturas brasileiras para a direção da OMC e a presidência do BID, oportunidades em que o país sofreria a concorrência de um aspirante uruguaio e um colombiano, respectivamente.³⁴⁸ De acordo com a análise empreendida por Sérgio França Danese, estes problemas poderiam ser sintetizados da seguinte forma:

Aqui se combinam tanto uma visão interna, *isolacionista*, que nega ou questiona o interesse e as motivações de uma liderança brasileira, quanto uma visão externa, que, à falta de melhor termo, se poderia chamar de “*antibrasileira*”, que nega a capacidade e/ou legitimidade de que o Brasil exerça semelhante pretensão, mesmo admitindo o seu diferencial de poder ou de peso específico – as suas *credenciais*.³⁴⁹

Em termos gerais, a crescente tendência da diplomacia do governo Lula em afirmar uma liderança do Brasil na América do Sul, cristalizada especialmente com seus esforços para a criação da CASA, acarretaria, por consequência, em uma elevação das críticas à sua condução. Se no âmbito interno a política externa brasileira sofria imputações de ser politizada ou partidarizada, no plano regional se tornariam frequentes as ilações sobre uma suposta atuação imperialista ou subimperialista. Em fevereiro de 2007, durante visita do mandatário boliviano, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva aproveitaria para tratar destas críticas, considerando o papel do Brasil no processo de integração:

Não somos os imperialistas que alguns dizem que somos, não somos hegemônistas como alguns querem que sejamos, mas, sim, somos um país que tem a compreensão de que, pela sua dimensão geográfica, pela sua

³⁴⁷ Cf. MEDEIROS, M. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 58, 2003.

³⁴⁸ Cf. MALAMUD, A. A leader without followers?: the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**. Coral Gables: CLAS/UM, v. 53, n. 3, Fall 2011. p. 09-10.

³⁴⁹ DANESE, S. **A escola da liderança**: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 155.

importância econômica, pelo seu desenvolvimento científico e tecnológico, não tem que disputar espaço com nenhum país irmão.³⁵⁰

A princípio, este trecho guarda similitude a declarações prévias da política externa brasileira, onde era negada qualquer pretensão de hegemonia do Brasil na região. Porém, percebe-se aqui um novo traço de heterogeneidade discursiva³⁵¹, tendo em vista a referência ao epíteto de imperialista “que alguns dizem”, o qual seria igualmente recusado. Além disto, ao refutar tal acusação, o discurso do presidente ainda reafirmaria a posição de liderança desempenhada pelo Brasil na América do Sul, uma condição que, portanto, isentaria o país de uma possível disputa interna com qualquer “irmão”. Para apreender melhor a dimensão deste pronunciamento, deve-se observar que foi enunciado perante a imprensa local e dirigiu-se ao chefe de Estado da Bolívia, o qual, recentemente, promovera a nacionalização das reservas de hidrocarbonetos, afetando diretamente a atuação de empresas brasileiras instaladas neste país. Ademais, na mesma conjuntura desta nacionalização, a Bolívia juntara-se à, então, denominada ALBA-TCP, um bloco criado por iniciativa de Cuba e Venezuela e que se declararia como bolivariano e solidário, erigido em contraponto a modelos de integração de base mercantil.

Estes aspectos sinalizam a presença de um relevante ponto de desestabilização neste discurso brasileiro sobre a liderança na América do Sul, o que denotaria uma iminente contenda entre distintas propostas integracionistas envolvendo tal espaço. Neste sentido, o crescente protagonismo regional do presidente venezuelano, munido de um discurso ufanista e anticapitalista, acabaria por mobilizar algumas nações sul-americanas em torno do projeto da ALBA-TCP, minando a pretensão brasileira de constituir uma liderança regional consensual. Na perspectiva de José Augusto Guilhon Albuquerque, durante o governo Lula haveria, portanto, um declínio da posição do país no subcontinente:

Em contraste com a tomada inicial de iniciativa, na qual a liderança brasileira se fez sentir, é forçoso constatar que a influência do Brasil se tem mostrado declinante na medida em que nos afastamos do contexto inicial do Mercosul, passando-se ao nível da CASA e da Unasul e em seguida da

³⁵⁰ SILVA, L. Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado do Presidente da Bolívia, Evo Morales. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 100, 2007. p. 69.

³⁵¹ AUTHIER-REVUZ, J. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). **Cadernos de Estudos Lingüísticos**: o discurso e suas análises. Campinas: Unicamp, n. 19, julho/dezembro de 1990.

CELAC. A enorme popularidade de Lula no continente e no plano global, que lhe garante influência externa, dilui-se na sub-região na medida em que aumenta a capacidade de mobilização de Chávez junto à Argentina e seus vizinhos andinos e, ainda mais com respeito a seus parceiros centro-americanos.³⁵²

Este tipo de interpretação assinala a emergência das iniciativas do governo venezuelano como uma reação à agenda integracionista da diplomacia brasileira, representando uma contraproposta politicamente mais progressista. Por este ângulo, o presidente Hugo Chávez estaria concorrendo com seu colega brasileiro pela posição de líder da esquerda na América do Sul, articulando um discurso que “identifica explicitamente os EUA e implicitamente o Brasil como os bodes expiatórios dos problemas da região.”³⁵³ Apesar de uma excessiva ênfase nos aspectos político-ideológicos dos próprios mandatários, estas leituras sobre a dinâmica entre Brasília e Caracas contribuem para uma ponderação em torno da disseminação da imagem do Brasil como uma força subimperialista na região. Deste modo, pode-se conjecturar que tal percepção negativa do país decorreria de sua maior influência econômica na América do Sul, mas seria reforçada pelas projeções mais exacerbadas de liderança da Venezuela, tanto na ALBA-TCP, como no âmbito da Unasul e da CELAC.

Em entrevista à Folha de São Paulo, em fevereiro de 2007, o Secretário-Geral de Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, foi inquirido acerca da crescente ascendência venezuelana sobre o subcontinente e a postura brasileira a ser adotada em face disto, ao que responderia o seguinte:

Cada país da América do Sul tem o direito de cooperar com os demais países sem que isto signifique a formação de pólos de poder. Qualquer pretensão hegemônica de qualquer país encontra grande resistência dos demais, e a forma natural de influência é o exemplo, o que supõe relações de parceria, como as que o Brasil tem desenvolvido com cada país da América do Sul, com excelentes resultados.³⁵⁴

³⁵² ALBUQUERQUE, J. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Org.). **O Brasil e a governança da América Latina**: que tipo de liderança é possível? Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2013. p. 282-283.

³⁵³ OLIVEIRA, M. Interpretações da política externa do governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo. **Revista Política Hoje**. Recife: UFPE, v. 19, n. 1, 2010. p. 26.

³⁵⁴ GUIMARÃES, S. “Itamaraty não é antiamericano” – Entrevista concedida pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ao jornal Folha de São Paulo. In: MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 100, 2007. p. 559.

Ao caracterizar o perfil de atuação do Brasil enquanto uma espécie de “liderança pelo exemplo”, o discurso deste importante agente da política externa reiteraria a acepção negativa da noção de hegemonia, a qual seria relacionada a qualquer “polo de poder” na região. Ademais, a ênfase na concepção de “influência pelo exemplo” também abriria a possibilidade de afirmar a conduta brasileira em estrito cumprimento a normas e valores difundidos internacionalmente, como democracia, direitos humanos, paz e respeito à soberania dos países, *vis-à-vis* uma atuação venezuelana que, eventualmente, poderia ser acusada de relativizar tais princípios fundamentais.

De todo modo, percebe-se que estas questões acabariam por tensionar a posição de liderança da América do Sul que fora assumida pela política exterior durante o governo Lula. Em certa medida, este quadro ainda se agravaria para o Brasil com a emergência de problemas regionais, a exemplo da grave crise política na Bolívia, das pressões do Paraguai para renegociar os termos do contrato da hidrelétrica de Itaipu e do litígio envolvendo a expulsão de uma construtora brasileira do Equador. Diante deste cenário, o discurso do ministro Celso Amorim, durante evento no Centro Brasileiro de Relações Internacionais, em setembro de 2008, viria a enfatizar a necessidade de tolerância e compreensão por parte da política externa do país, sem, contudo, abrir mão de sua condição de liderança indutora:

Nós temos que entender – até porque nós já vivemos isso no Brasil com muita intensidade – que parte desses anseios por reforma social, essa inconformidade com a situação de atraso político e dependência, ela se dirige, claro, em relação aos Estados Unidos e à Europa, como sabem os embaixadores respectivos, mas ela também se dirige ao Brasil, que é o maior país da região. Nós temos que estar preparados para enfrentar essa realidade. É uma realidade nova, ela exige uma cultura nova da nossa diplomacia, ela exige uma cultura nova dos nossos políticos, ela exige uma cultura nova das nossas empresas. O remédio não é se retrair. Até porque, repito, a capacidade de o Brasil atuar no mundo é, em grande parte, resultante da nossa capacidade de ajudar a organizar a região, garantir a paz, garantir o processo democrático.³⁵⁵

Neste pronunciamento endereçado a um público interno e especializado, o chanceler procuraria contextualizar os sinais de instabilidade na região, instando

³⁵⁵ AMORIM, C. Palestra proferida na abertura do seminário comemorativo dos 10 anos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). In: AMORIM, C. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim**: 2003-2010. v. 2. Brasília: MRE, 2011. p. 131-132.

seus interlocutores a compreenderem a necessidade de o Brasil arcar com o ônus de sua liderança. Quanto a isto, mostra-se interessante o argumento que equivaleria a contestação enfrentada por EUA, Europa e, agora, Brasil – uma lógica que valorizaria a dimensão de sua liderança, mas também sinalizaria preocupação com as acusações de subimperialismo.³⁵⁶ Ainda de acordo com o ministro, deveria haver um esforço proativo e coletivo, envolvendo a construção de “uma cultura nova” em distintas esferas do país, o que permitiria a reafirmação e a adaptação deste protagonismo regional. Apesar das dificuldades que confluiriam nesta conjuntura, o discurso do chanceler tornaria a reiterar a concretização da integração da América do Sul como uma oportunidade estratégica para o Brasil projetar-se na região e no cenário internacional. Na condição de liderança deste processo de regionalização, o país incrementaria a perspectiva de uma participação mais ativa e proeminente nas grandes decisões mundiais atuais, o que lhe conferiria uma posição de porta-voz deste conjunto de nações sul-americanas.

Não obstante, a afirmação desta liderança brasileira na região provocaria significativas resistências e contradições, especialmente em relação a Argentina e Venezuela, o que acabaria por dificultar seus esforços em postular cargos relevantes para a ampliação de seu poder relativo – como o caso da demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A partir deste quadro, seria possível cogitar uma maior expansão da liderança do Brasil no âmbito global do que na América do Sul, tendo em conta os avanços do tipo Sul-Sul promovidos pela política externa brasileira, particularmente através da formação de coalizões como IBAS e BRICS.³⁵⁷ Nesta perspectiva, a afirmação do país enquanto um *global player* ocorreria, inicialmente, como efeito da projeção da liderança regional, mas viria a ganhar uma dinâmica própria e ascendente. Ainda assim, percebe-se no discurso da política externa brasileira a procura por preservação e adaptação da influência desempenhada sobre esta base de sua inserção internacional.

³⁵⁶ Mostra-se sintomático que no estudo de planejamento intitulado “Brasil 2022”, elaborado sob a influência direta do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, esta questão seria referida como um sério desafio para o país: “A assimetria atual e crescente entre o Brasil e os demais Estados da região faz surgir sempre, em certos círculos, a preocupação com uma eventual hegemonia brasileira ou a suspeita de uma vocação brasileira para o imperialismo ou para o exercício de um sub-imperialismo.” BRASIL. **Brasil 2022**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010. p. 49.

³⁵⁷ Cf. CABALLERO SANTOS, S. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 54, n. 2, dezembro de 2011; MALAMUD, A. A leader without followers?: the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**. Coral Gables: CLAS/UM, v. 53, n. 3, Fall 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou analisar as principais características que envolvem a construção do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul, considerando o período de 1992 a 2010. Deste modo, o presente trabalho intentou compreender como este discurso específico pôde se constituir enquanto uma alternativa de política externa considerada viável e legítima. Esta preocupação central foi encaminhada através de três interrogações derivadas, voltadas para 1) as condições de emergência e permanência deste discurso da política exterior do Brasil para a integração da América do Sul, 2) as formas de significação desta integração regional e 3) o desenvolvimento de tal discurso ao longo dos diferentes governos do período, tendo em conta as continuidades e rupturas.

A partir da delimitação deste objeto e das questões elementares, o estudo buscou seu embasamento nas contribuições teóricas da análise discursiva, particularmente nos fundamentais conceitos formulados pelos cientistas sociais Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. A operacionalização deste arcabouço teórico-conceitual foi balizada por um amplo levantamento histórico das iniciativas integracionistas sustentadas pela diplomacia do Brasil. Ademais, o encaminhamento da referida análise precisou contar com um exame dos principais fatores políticos, burocráticos e institucionais envolvidos na dinâmica da política externa brasileira contemporânea, os quais viriam a condicionar o desenvolvimento do discurso para a integração sul-americana. Estruturada deste modo, a pesquisa realizou uma análise de *como* o discurso da política exterior do país estabeleceu a América do Sul enquanto horizonte para a regionalização ao longo dos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Neste sentido, verificou-se que durante a gestão Itamar ocorreu propriamente uma construção discursiva da América do Sul, na medida em que esta área surgiria na agenda da política externa brasileira como uma alternativa para a integração. Este “novo” conceito de região emergiria a partir do lançamento da ALCSA, uma iniciativa do governo brasileiro com o objetivo manifesto de expandir as relações econômico-comerciais que vinham se cristalizando através do Mercosul. A

despeito desta ênfase nos aspectos mercantis, o discurso da política externa procurou justificar a ideia de América do Sul através da mobilização de conteúdos de um suposto compartilhamento de traços políticos, históricos e geográficos entre os países do subcontinente. A delimitação deste espaço para a atuação da política exterior do Brasil foi significada como uma necessidade de natureza estratégica, correspondendo a um expediente para a melhor inserção na economia internacional contemporânea. Além disto, sustentou-se que a plena dimensão política da iniciativa brasileira para a integração da América Sul somente pode ser apreendida em relação, ou melhor, em contraste ao lançamento de propostas estadunidenses envolvendo esta região, particularmente com o projeto de formação da ALCA.

No que tange ao governo Cardoso, identificou-se uma expressiva descontinuidade e oscilação no desenvolvimento deste discurso da política externa brasileira. Em decorrência de uma priorização das relações no Mercosul e, especialmente, de uma postura benevolente em relação às negociações para a integração hemisférica, a proposta da ALCSA foi abandonada e os pronunciamentos envolvendo o conceito de América do Sul tornaram-se raros. Deste modo, durante o primeiro mandato peessedebista predominou um esvaziamento desta noção de região, a qual deixaria de ser uma referência na pauta diplomática brasileira. Amparada nos princípios de universalismo e regionalismo aberto, a política exterior deste período apresentaria uma compreensão restritiva das possibilidades de um acercamento do subcontinente, recorrentemente enunciado como caminho para o objetivo de uma integração mais ampla, englobando as Américas.

Todavia, a partir da reeleição do presidente e, especialmente, de graves eventos na conjuntura regional e global (como o Plano Colômbia e a série de crises financeiras), pode-se indicar que ocorreu um movimento de reorientação da política externa brasileira. Com crescentes críticas ao protecionismo e à globalização, vista então como “assimétrica”, o discurso deste governo promoveu uma progressiva retomada da América do Sul, então justificando sua integração em função de valores comuns, das vantagens de sua geografia e do legado histórico. Em um cenário de crise econômica e de retração comercial na região, a integração do subcontinente passou a ser significada enquanto uma resposta aos desafios das relações internacionais contemporâneas, com base no desenvolvimento da infraestrutura física deste espaço. Este retorno da América do Sul como espaço de referência no

discurso da política externa brasileira ocorreu, mais precisamente, com a promoção da Cúpula de Brasília, realizada em 2000, quando tal proposta de regionalização ganharia mais conteúdos, matizando o viés mercantil e instrumental inicialmente atribuído por esta gestão.

Ao longo do governo Lula, verificou-se que o discurso da política externa brasileira elevou a integração da América do Sul ao patamar de primeira prioridade. Ao articular o subcontinente enquanto fulcro de sua diplomacia, esta gestão estabeleceu uma relativa continuidade para com seus predecessores em termos de delimitação do espaço de atuação do país, mas apresentou expressivas rupturas quanto aos conteúdos atribuídos a esta opção de regionalização. Algumas das justificativas apresentadas pelo discurso integracionista, tais como a suposta trajetória histórica em comum, a geografia privilegiada, os problemas e os valores compartilhados atualmente, constituiriam pontos pacíficos entre os posicionamentos dos distintos governos. Não obstante, a gestão petista introduziu mudanças relevantes que conduziram a uma intensificação do discurso da integração da América do Sul, cristalizando algumas posições realistas da diplomacia brasileira. Este traço pôde ser observado, por exemplo, na disseminação da noção de uma solidariedade do país perante seus vizinhos, através da qual os agentes da política externa reiterariam esta regionalização enquanto parte essencial para um projeto de desenvolvimento nacional.

Além disso, foi averiguado que, a partir da defesa de relações prioritárias do tipo Sul-Sul, o discurso da diplomacia do governo Lula passou a enfatizar o fomento à interconexão infraestrutural e produtiva na América do Sul. Destarte, houve uma nítida mudança no modo de significação desta integração, posto que o conteúdo predominantemente mercantil cedeu espaço para novos sentidos, através dos quais esta regionalização passaria a representar um espaço de solidariedade, um caminho para a integração latino-americana e, especialmente, um polo alternativo às opções do Norte. Nesta linha, observou-se que a posterior retomada da noção de América Latina no discurso da política externa brasileira ocorreu por um viés etapista, através do qual a integração da América do Sul seria mantida como área fundamental e cumulativa para a atuação do país.

Em associação a este exame de corte longitudinal acerca dos sentidos atribuídos à integração regional, a pesquisa empreendeu uma reflexão em torno de

questões mais específicas, mas igualmente essenciais à compreensão da dinâmica do discurso da política externa brasileira para a América do Sul. Nesta direção, foi realizada uma análise da constituição discursiva do que seria uma identidade sul-americana, considerando os principais conteúdos articulados para embasá-la e atribuir-lhe sentido. De modo geral, ao longo dos governos do período, a construção desta identidade acabou por mobilizar diversos elementos e significados, mantendo uma ênfase em sentidos positivos, tais como as similitudes históricas, políticas e geográficas entre os países do subcontinente. Cabe destacar que tal discurso procurou construir uma narrativa em torno de um passado comum na região, o qual remontaria aos ideais integracionistas de relevantes agentes históricos, tais como Simón Bolívar e José de San Martín. Estes aspectos supostamente avalizariam o avanço da integração regional, bem como favoreceriam os esforços para a interpelação e a afirmação desta posição sujeito. Após a reorientação diplomática da gestão Cardoso e particularmente com o advento do governo Lula, este discurso integracionista constituiu como um traço de identificação a condição de subdesenvolvimento destes países, situada enquanto uma negatividade que viria a induzir a coordenação de ações políticas a partir da perspectiva sul-americana. Estes conteúdos identitários representaram as bases de um discurso político para uma integração regional pretensamente alternativa ou contestatória.

A construção desta identidade regional envolveu ainda o estabelecimento de um efeito de contraste, onde a presença do “outro” representou um aspecto de fundamental importância para a emergência e a afirmação deste discurso. Nesta direção, o discurso para a integração da América do Sul mobilizou como principal polo de diferenciação os EUA, através de suas iniciativas estratégicas envolvendo o subcontinente, especialmente com a ALCA. Este aspecto seria confirmado em parte pela sincronia de propostas lançadas pelos governos brasileiro e estadunidense para esta região. Não obstante, durante a gestão Itamar, a diplomacia do país manteve um padrão de reduzida contestação explícita, sem articular no discurso integracionista uma precisa e enfática oposição ao “outro”. A administração Cardoso desenvolveria referências a um polo de diferenciação apenas a partir do processo de reorientação diplomática, quando foi retomada a pauta sul-americana. Assim, a inicial postura benevolente do governo à integração hemisférica seria alterada a partir do segundo mandato, quando o discurso diplomático brasileiro passou a

constituir tal proposta estadunidense enquanto um polo de negatividade, denunciando o protecionismo dos países desenvolvidos do “norte”. Durante a gestão Lula, as remissões ao “outro” continuaram, mas assumiram uma condição primordial na articulação do discurso integracionista da política externa brasileira, agudizando, portanto, a relação de oposição ao “outro” representado pelos EUA e seu projeto da ALCA. Neste sentido, verificou-se um incremento do grau de outricidade manifesto neste discurso da integração regional, o qual passou de uma relação de agonismo para uma lógica próxima ao antagonismo, posto que a proposta estadunidense seria significada enquanto uma negação da possibilidade de existência da identidade sul-americana.

Quanto à liderança brasileira na América do Sul, identificou-se que apareceria como uma questão apenas a partir da metade do governo Cardoso, com notada sequência na gestão Lula. Não obstante, ao longo do período, puderam ser observadas relevantes diferenças na condução desta suposta predicação do país. Ao passo que a diplomacia do período peessedebista não afirmaria esta pretensão, mantendo a condição de liderança como algo tácito, no governo petista se verificou a emergência de uma nítida reivindicação a este posto. Deste modo, esta temática, sensível para as negociações junto aos parceiros sul-americanos, assumiu progressiva ênfase nas manifestações de agentes da política externa brasileira. Contudo, esta tomada de posição traria uma série de tensionamentos para a afirmação e a manutenção da liderança do Brasil no âmbito regional, gestando novos dilemas, muitos dos quais ainda em desenvolvimento.

A partir dos aspectos analisados, pode-se afirmar que o desenvolvimento do discurso da política externa brasileira para a integração da América do Sul apresentou traços de continuidade ao longo do período em tela, mas também sinalizou mudanças bastante expressivas. A própria manutenção deste discurso integracionista no recorte adotado demonstraria isto, posto que percebeu-se um hiato entre o encerramento do governo de Itamar Franco e os últimos anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, quando este discurso foi notadamente relegado. Ao final desta administração, a integração sul-americana retornaria à agenda da política externa brasileira com progressivo destaque, sendo possível assinalar um evidente impulso a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesta perspectiva, a pesquisa confirmou a vigência de uma relativa continuidade quanto ao

tema da integração sul-americana; contudo, predominariam as rupturas quanto aos argumentos, sentidos e conteúdos mobilizados para a construção discursiva desta integração, o que refletiria, em certa medida, as relevantes mudanças de conjuntura e de governo examinadas. Por fim, cabe ressaltar que, de modo geral, estas afirmações corroborariam o acerto na escolha do recorte temporal para o desenvolvimento deste trabalho, posto que tratar esta pauta de integração do subcontinente a partir do ano 2000, por exemplo, não possibilitaria um exame mais acurado de suas flutuações, bem como diminuiria a influência do caráter relacional das propostas estadunidenses para a constituição deste discurso da integração da América do Sul.

CRONOLOGIA

1992

- Posse do Presidente Itamar Franco – Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso (05/10).
- Lançamento da Iniciativa Amazônica por ocasião da VI Cúpula do Grupo do Rio, em Buenos Aires, Argentina, com a proposta brasileira de acordos comerciais bilaterais entre os países da região (02/12).

1993

- Entrada em vigor da Zona de Livre Comércio no âmbito do Pacto Andino, envolvendo Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela (31/01).
- Assinatura do acordo bilateral Brasil-Bolívia para a compra de gás natural através da construção de um gasoduto (17/02).
- Posse de Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores (21/05).
- Proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA – por ocasião da VII Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, no Chile, integrando Mercosul, Pacto Andino e Iniciativa Amazônica (15/10).
- Governo brasileiro manifestou o desejo de incluir os países da região amazônica na implantação do projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia – Sivam (17/11).

1994

- Entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA (01/01).
- No Brasil, ocorreu a implementação do Plano Real (01/07).
- Realização da I Cúpula da Américas, em Miami, nos EUA, proclamando o objetivo de negociar a formação da ALCA até 2005 (09-11/12).
- Assinatura do Protocolo de Ouro Preto que modificou parcialmente o Tratado de Assunção e conferiu personalidade jurídica internacional ao Mercosul, mantendo a estrutura de decisão intergovernamental baseada no consenso (17/12).
- Agravamento da crise financeira no México, com evasão de capitais investidos e desvalorização da moeda (20/12).

1995

- Posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso – Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (01/01).
- Entrada em vigor da União Aduaneira no Mercosul com adoção da Tarifa Externa Comum (01/01).
- Assinatura, em Brasília, da Declaração de Paz do Itamaraty entre Peru e Equador, com vistas a uma solução pacífica para os conflitos fronteiriços (19/02).
- Formalização da adesão do Brasil à Corporação Andina de Fomento (01/12).

1996

- Presidentes do Pacto Andino modificaram o Acordo de Cartagena, criando a Comunidade Andina – CAN (10/03).
- Chile tornou-se membro associado do Mercosul através da assinatura do Acordo de Complementação Econômica, por ocasião da X Reunião de Cúpula do Mercosul, em San Luis, na Argentina. (25/06).
- Bolívia tornou-se membro associado do Mercosul através da assinatura do Acordo de Complementação Econômica, por ocasião da XI Reunião de Cúpula do Mercosul, em Fortaleza, no Brasil (17/12).

1997

- Governos de Brasil e Uruguai assinaram contrato para construção de linha para interconexão de energia elétrica (30/01).
- Governos de Brasil e Bolívia assinaram contrato para construção de um gasoduto ligando os dois países (25/07).

1998

- Mercosul e CAN assinaram acordo-quadro prevendo a criação de uma zona de livre comércio para o ano 2000 (16/04).
- Realização da II Cúpula da Américas, em Santiago, no Chile (18-19/04).
- XIV Reunião de Cúpula do Mercosul, em Ushuaia, na Argentina, colocou como pré-requisito para pertencer ao bloco econômico o não-envolvimento em conflitos internacionais e o respeito à democracia (23-24/07).

1999

- Posse do Presidente reeleito Fernando Henrique Cardoso – Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (01/01).
- No Brasil, maxidesvalorização do Real em função da crise financeira (13/01).
- Agravamento da crise do Mercosul devido a barreiras protecionistas impostas pela Argentina (16/07).

2000

- Inauguração do gasoduto entre Bolívia e Brasil (31/03).
- Governo dos EUA aprovou o repasse de recursos para o Plano Colômbia (13/07).
- Realização da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília, com o lançamento da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA (31/08-01/09).

2001

- Posse de Celso Lafer como Ministro das Relações Exteriores (29/01).
- Realização da III Cúpula da Américas, em Quebec, no Canadá (20-22/04).
- Encontro de ministros de Brasil e Argentina, em São Paulo, reafirmando o compromisso com o Mercosul e o caráter essencial da TEC (09/10).
- Renúncia do Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, e explosão da crise interna (20/12).

2002

- III Reunião extraordinária do Conselho do Mercosul, em Buenos Aires, quando foram assinados o Protocolo de Olivos, aperfeiçoando o mecanismo de arbitragem de disputas comerciais, e o Protocolo de Ushuaia, o qual firmou o compromisso democrático no bloco (18/02).
- Reunião Mercosul e União Europeia, no Rio de Janeiro, para acelerar a negociação comercial e definir metas para o Acordo de Associação Inter-regional (23/07).
- Governo brasileiro inaugurou o Centro Regional de Manaus, ativando o projeto do Sivam (25/07).
- Realização da II Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Guayaquil, no Equador, quando os líderes anunciaram a adoção da Zona de Paz Sul-Americana e reafirmaram o compromisso com a IIRSA (26-27/07).

2003

- Posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (01/01).
- Criação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela, liderado pelo Brasil, buscando uma solução constitucional para a crise política venezuelana (15/01).
- Governo norte-americano apresentou sua oferta de liberalização comercial no âmbito da ALCA, sendo os termos da proposta criticados pelo governo brasileiro (11/02).
- Criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul na estrutura do MRE (21/06).
- Peru tornou-se membro associado do Mercosul através da assinatura do Acordo de Complementação Econômica, por ocasião de visita do presidente brasileiro à capital Lima (25/08).
- Assinatura do Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e CAN, quando Colômbia, Equador e Venezuela também tornaram-se membros associados do Mercosul através da subscrição do Acordo de Complementação Econômica, durante a XXV Cúpula do Mercosul, em Montevideu, Uruguai (16/12).

2004

- Visita do Presidente Lula à Bolívia, quando foram discutidos avanços na integração física e foi formalizado um acordo para perdão da dívida boliviana para com o Brasil (08/07).
- Realização da III Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Ayacucho, no Peru. Na ocasião, os líderes aprovaram a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA (08/12).
- Presidentes de Cuba e Venezuela criaram a Alternativa Bolivariana para as Américas – ALBA – durante encontro em Havana, Cuba (14/12).

2005

- Reunião de I Cúpula América do Sul e Países Árabes, em Brasília (10-11/05).
- Visita do Presidente Lula ao Peru, quando foi lançada a pedra fundamental da chamada Rodovia Interoceânica (08/09).
- Realização da I Reunião de Chefes de Estado da CASA, em Brasília (29-30/09).
- Realização da IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina (04-05/11).
- Realização de Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da CASA, em Montevideu, Uruguai (09/12).

2006

- Venezuela comunicou saída da CAN, como protesto aos acordos de livre-comércio firmados por Colômbia e Peru junto aos EUA (22/04).
- Adesão da Bolívia à ALBA a partir do Tratado de Comércio dos Povos, acordo este acrescentado ao nome do bloco, o qual passou a ser ALBA-TCP (29/04).
- Governo da Bolívia assina decreto que nacionaliza seus campos de gás e petróleo (01/05).
- Venezuela apresentou o Protocolo de Adesão para tornar-se membro-pleno do Mercosul (04/07).
- Realização da I Cúpula América do Sul e África, em Abuja, Nigéria (30/11).
- Realização da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da CASA, em Cochabamba, Bolívia (08-09/12).

2007

- Posse do Presidente reeleito Luiz Inácio Lula da Silva – Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (01/01).
- Realização de Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da CASA, com desenvolvimento da I Cúpula Energética Sul-Americana, em Ilha de Margarita, Venezuela (17/04).
- Sessão Inaugural do Parlamento do Mercosul, em Montevideu, no Uruguai (07/05).
- Visita do Presidente Lula à Argentina, quando, juntamente com outros líderes sul-americanos, participou da assinatura da ata constitutiva do Banco do Sul (09/12).

2008

- Presidente eleito do Paraguai, Fernando Lugo, manifesta intenção de negociar o reajuste das tarifas pagas pelo Brasil na compra da energia excedente da hidrelétrica de Itaipu (21/04).
- Realização da I Cúpula da União de Nações Sul-Americanas – Unasul –, em Brasília, com a assinatura de seu Tratado Constitutivo e a proposta de formação de um Conselho Sul-Americano de Defesa (23/05).
- Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em Santiago, no Chile. Na ocasião, os líderes manifestaram apoio ao governo do presidente boliviano Evo Morales e condenaram qualquer atentado à ordem institucional do país (15/09).
- Realização de quatro reuniões presidenciais simultâneas, na Costa do Sauipe, dentre as quais: II Cúpula da Unasul, com a criação do Conselho Sul-Americano de Saúde, e I Cúpula da América Latina e do Caribe – CALC (16-17/12).

2009

- Realização da II Cúpula da América do Sul e Países Árabes, em Doha, Catar (31/03).
- Realização da V Cúpula das Américas, em Porto of Spain, Trinidad e Tobago (17-19/04).
- Adesão do Equador à ALBA-TCP, ocasião em que o bloco passa a denominar-se Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (24/06).
- Realização da III Cúpula da Unasul, em Quito, no Equador, com a criação do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (10/08).
- Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em Bariloche, na Argentina. Na ocasião, os líderes discutiram a instalação de bases militares estadunidenses na Colômbia (28/08).
- Realização da II Cúpula América do Sul e África, em Isla Margarita, Venezuela (26/09).

2010

- Criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA –, com sede em Foz do Iguaçu (12/01).
- Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em Quito, Equador. Na oportunidade, os líderes manifestaram solidariedade às vítimas de desastres no Haiti (09/02).
- Realização da XXI Cúpula do Grupo do Rio e II Encontro da CALC, em Cancún, no México. Na ocasião, os líderes acordaram a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC (23/02).
- Realização da I Cúpula Brasil e Caricom, em Brasília (26/04).
- Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em Los Cardales, Argentina. Na oportunidade, os líderes criaram o Conselho Sul-Americano de Combate às Drogas e ainda coordenaram ações de ajuda às vítimas de terremotos no Chile e no Haiti (04/05).
- Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em Buenos Aires, Argentina. Na ocasião, os mandatários condenaram a tentativa de golpe contra o presidente do Equador (01/10).
- Realização da IV Cúpula da Unasul, em Georgetown, Guiana. No encontro, os líderes aprovaram o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia e ainda criaram o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (26/11).

RELAÇÃO DE FONTES

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR., Gélson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de política externa brasileira II**: volume 1. 2. ed. Brasília: FUNAG, 1997.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Celso Amorim (depoimento – 1997)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2003.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim**: 2003-2010. v. 1 e 2. Brasília: MRE, 2011.

BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República**: discursos de política externa. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em 07 de março de 2012.

BRASIL. **Brasil 2022**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: (1988). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2001.

BRASIL. **Cronologia da política externa do governo Lula (2003-2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: FUNAG, 2008.

BRASIL. **Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2008.

BRASIL. **Discursos selecionados do presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: FUNAG, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [1994]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo [1998]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008.

CASA. **América do Sul**: Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília: FUNAG, 2005.

CASA. **Comunidade Sul-Americana de Nações**: documentos. Brasília: FUNAG, 2005.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira**: palavras, contextos e razões. 2. ed. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: CDO/MRE, n. 71-107, 1992-2010.

PSDB. **Programa**: introdução e diretrizes básicas [1988]. Brasília: PSDB, 2011. Disponível em: <https://www2.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa_250688.pdf>. Acesso em 27 de junho de 2011.

PSDB. **Programa partidário [2007]**. Brasília: PSDB, 2011. Disponível em: <https://www2.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa_PSDB_2007.pdf>. Acesso em 27 de junho de 2011.

PT. **Manifesto de fundação [1980]**. São Paulo: PT, 2011. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/dados/bancoimg/c091003192752manifesto.pdf>>. Acesso em 28 de junho de 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Um Brasil para todos**: programa de governo 2002. São Paulo: PT, 2002.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Lula presidente**: programa de governo 2007/2010. São Paulo: PT, 2006.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A política externa do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2003.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. El ALCA en la política exterior brasileña. **Política Exterior**. Madrid: Estudios de política exterior SA, n. 85, enero/febrero de 2002.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (Org.). **O Brasil e a governança da América Latina**: que tipo de liderança é possível? Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 20, junho de 2003.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil**: história e sociologia da diplomacia brasileira. 2. ed. rev. ampl. e atual. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 47, n. 1, junho de 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Políticas de integração regional no governo Lula. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**. Brasília: UniCEUB, v. 2, n.1, janeiro/junho de 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova “arquitetura” diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 49, n. 1, junho de 2006.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 34, n. 2, julho/dezembro de 2012.

AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. Heterogeneidade(s) enunciativa(s). **Cadernos de Estudos Lingüísticos**: o discurso e suas análises. Campinas: Unicamp, n. 19, julho/dezembro de 1990.

AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. **Entre a transparência e a opacidade**: um estudo enunciativo do sentido. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

BALARDIN, Rafael. **As relações Brasil-Argentina (1974-1991):** aproximação, cooperação e integração na transição do regime militar para a democracia e o neoliberalismo. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior:** Estados Unidos, Brasil e América do Sul. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.

BARBOSA, Rubens. **O dissenso de Washington:** notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estudos Avançados.** São Paulo: IEA, v. 10, n. 27, maio/agosto de 1996.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Brasil, Argentina e América do Sul. **Estudos Avançados.** São Paulo: IEA, v. 19, n. 55, setembro/dezembro de 2005.

BATISTA JR., Paulo Nogueira (Org.). **Paulo Nogueira Batista:** pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília: FUNAG, 2009.

BEACCO, Jean-Claude. Analogia. In: CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso.** São Paulo: Contexto, 2004.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: IBRI, v. 45, n. 1, junho de 2002.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos.** Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n. 44, julho/dezembro de 2009.

BIZZOZERO, Lincoln. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: IBRI, v. 54, n. 1, junho de 2011.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. La creación y la evolución de UNASUR. **Revista Debates.** Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 2, julho/dezembro de 2008.

BUENO, Clodoaldo. Pan-americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). **Política Externa.** São Paulo: Paz e Terra, v. 13, n. 1, junho/julho/agosto de 2004.

CABALLERO SANTOS, Sergio. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: IBRI, v. 54, n. 2, dezembro de 2011.

CANANI, Ney. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994):** continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, v. 1, n. 2, julho/dezembro de 2012.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**. Washington: Sage, v. 30, n. 2, 2009.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's turn to the left. **Foreign Affairs**. Washington: Council on Foreign Relations, v. 85, n. 3, May/June 2006.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de organização do Itamaraty (1808-2008)**. v. 2: 1979-2008. Brasília: FUNAG, 2009.

CATROGA, Fernando. Memória e história. In: PESAVENTO, Sandra Jatahy (Org.). **Fronteiras do milênio**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001.

CEPIK, Marco (Org.). **América do Sul: economia & política da integração regional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Schmidt. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação sul-americana na área de segurança. **Dados**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 54, n. 4, 2011.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 28, n. 1, 1985.

COSTA, Darc. **Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 2003.

COSTA, Hermes Augusto. O sindicalismo, a política internacional e a CUT. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n. 64, 2005.

COURTINE, Jean-Jacques. O chapéu de Clémentis: observações sobre a memória e o esquecimento na enunciação do discurso político. In: INDURSKY, Freda; FERREIRA, Maria Cristina Leandro (Org.). **Os múltiplos territórios da Análise do Discurso**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999.

COURTINE, Jean-Jacques. **Metamorfoses do discurso político**: derivas da fala pública. São Carlos: Claraluz, 2006.

COURTINE, Jean-Jacques. **Análise do discurso político**: o discurso comunista endereçado aos cristãos. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 50, n. 1, junho de 2007.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 10, n. 1, janeiro/abril de 2010.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANESE, Sérgio França. O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 9, n. 4, março/abril/maio de 2001.

DANESE, Sérgio França. **A escola da liderança**: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**. Rio de Janeiro: ABCP, v. 3, 2008.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, v. 27, n. 80, outubro de 2012.

ERTHAL, Juliana; MAGALHÃES, Bruno. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, Maria Regina Soares de; VASCONCELOS, Marcelo (Org.). **Agenda sul-americana**: mudanças e desafios no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2007.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Ed. da UnB, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 2, dezembro de 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 34, n. 1, janeiro/junho de 2012.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Eds.). **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

FAWCETT, Louise. Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. **International Affairs**. London: Chatham House, v. 80, n. 3, 2004.

FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 53, n. 2, dezembro de 2010.

FERRER, Aldo. A relação Argentina-Brasil no contexto do Mercosul e a integração sul-americana. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 9, n. 2, setembro/outubro/novembro de 2000.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Poder decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FLORES, Maria Candida Galvão. **O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2010.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

FOUCAULT, Michel. O que é um autor? In: MOTTA, Manoel Barros da (Org.). **Estética: literatura e pintura, música e cinema**. Ditos & Escritos III. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FRANCIOSI, Marcelo Remião. **Interesse nacional e integração energética: a política externa do Brasil para a América do Sul.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

GADET, Françoise; HAK, Tony (Org.). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux.** 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: IBRI, v. 52, n. 2, dezembro de 2009.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro.** São Paulo: Boitempo, 2010.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción.** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

GOMES, Aureo de Toledo. Análise do Discurso e Relações Internacionais: duas abordagens. **Revista Política Hoje.** Recife: UFPE, v. 20, n. 2, 2011.

GREGOLIN, Maria do Rosário. **Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos & duelos.** São Carlos: Claraluz, 2004.

GUADAGNI, Alieto Aldo. **A Argentina e o regionalismo aberto.** Rio de Janeiro: Quartet, 1995.

GUILHAUMOU, Jacques; MALDIDIER, Denise. Efeitos do arquivo: análise do discurso no lado da História. In: ORLANDI, Eni Puccinelli (Org.). **Gestos de leitura: da história no discurso.** Campinas: Ed. da Unicamp, 1994.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção internacional e visões estratégicas do Brasil. **Ciências & Letras: globalização e regionalização.** Porto Alegre: FAPA, n. 19, agosto de 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional.** 2. ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Comunicação & Política.** Rio de Janeiro: Cebela, v. 25, n. 3, setembro/dezembro de 2007.

HAGE, José Alexandre Altahyde. Do exército ao Itamaraty: a desarticulação do Estado brasileiro. **Meridiano 47.** Brasília: IBRI, n. 114, janeiro de 2010.

HALL, Stuart. Old and new identities, old and new ethnicities. In: KING, Anthony D. (Ed.) **Culture, globalization and the world-system**: contemporary conditions for the representation of identity. Houndmills: Macmillan, 1991.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HALL, Stuart. Who needs "identity"? In: HALL, Stuart; GAY, Paul du (Eds.). **Questions of cultural identity**. London: Sage, 2003.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

HALPERIN, Morton H.; CLAPP, Priscilla A. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

HANSEN, Lene. **Security as practice**: discourse analysis and the Bosnian War. London: Routledge, 2006.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

INDURSKY, Freda. **A fala dos quartéis e as outras vozes**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997.

JAMESON, Fredric. **A cultura do dinheiro**: ensaios sobre a globalização. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

JØRGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise. **Discourse analysis as theory and method**. London: Sage, 2002.

KATZ, Claudio. **El rediseño de América Latina**: ALCA, Mercosur y ALBA. Buenos Aires: Luxemburg, 2006.

LACLAU, Ernesto. **Política e ideologia na teoria marxista**: capitalismo, fascismo e populismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985.

LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires: Ariel, 1996.

LACLAU, Ernesto. Universalismo, particularismo e a questão da identidade. In: MENDES, Candido (Coord.). **Pluralismo cultural, identidade e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LACLAU, Ernesto. Construyendo la universalidad. In: BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ŽIŽEK, Slavoj. **Contingencia, hegemonía, universalidad**: diálogos contemporáneos en la izquierda. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

LACLAU, Ernesto. Inclusão, exclusão e a construção de identidades. In: AMARAL JR., Aécio; BURITY, Joanildo A. (Org.). **Inclusão social, identidade e diferença**: perspectivas pós-estruturalistas de análise social. São Paulo: Annablume, 2006.

LACLAU, Ernesto. **La razón populista**. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

LAFER, Celso. Vazamentos, sigilo, diplomacia: a propósito do significado do WikiLeaks. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 19, n. 4, março/abril/maio de 2011.

LARSEN, Henrik. **Foreign policy and discourse analysis**: France, Britain and Europe. London: Routledge, 1997.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 52, n. 1, junho de 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 22, n. 2, julho/dezembro de 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 52, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 48, n. 1, junho de 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-line**. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, v. 8, n. 9, 2013.

LITTLE, Daniel. **Varieties of social explanation**. Boulder: Westview Press, 1991.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 54, n. 1, junho de 2011.

LOPES, Dawisson Belém. Política externa democrática: oximoro, quimera ou tendência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, v. 27, n. 80, outubro de 2012.

LUCE, Mathias Seibel. **O subimperialismo brasileiro revisitado**: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MACE, Gordon. Regional integration in Latin America: a long and winding road. **International Journal**. Toronto: CIC, v. 43, n. 3, Summer, 1988.

MACHADO, Silvio Romero Martins. **Ideologia e discurso diplomático**: a inserção do Brasil na ordem neoliberal (1985-1999). Passo Fundo: Ed. da UPF, 2006.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 41, n. 163, julho/setembro de 2004.

MAINGUENEAU, Dominique. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas: Pontes, 1989.

MAINGUENEAU, Dominique. **Termos-chave da análise do discurso**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers?: the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**. Coral Gables: CLAS/UM, v. 53, n. 3, Fall 2011.

MALDIDIER, Denise. **A inquietação do discurso**: (re)ler Michel Pêcheux hoje. Campinas: Pontes, 2003.

MALLMANN, Maria Izabel. Desafios às relações sul-americanas. **Pensamento Plural**. Pelotas: UFPel, v. 10, n. 1, janeiro/junho de 2008.

MALLMANN, Maria Izabel. Análise institucionalista da integração sul-americana. **Civitas**. Porto Alegre: PUCRS, v. 1, n. 2, janeiro/abril de 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 69, 2006.

MARCIANO, Sandra Maria. **Tratado de Cooperação Amazônica**: um projeto de integração sul-americana: entre o idealismo e o realismo geográfico. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MARTINS, Fernanda Tondolo. **Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso**: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MAZZEI, Valdir. **Amazônia sul-americana**: um novo espaço de integração. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**. Austin: MPSA, v. 28, n. 1, February 1984.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 58, 2003.

MEDINA, Guillermo. América Latina, estrategias en conflicto. **Política Exterior**. Madrid: Estudios de política exterior SA, n. 79, enero/febrero de 2001.

MELISSEN, Jan (Ed.). **The new public diplomacy**: soft power in International Relations. London: Palgrave Macmillan, 2008.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil**: a balança de poder no Cone Sul. São Paulo: Annablume, 1996.

MENDONÇA, Daniel de. Como olhar “o político” através da teoria do discurso. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: UnB, n. 1, janeiro-junho de 2009.

MENDONÇA, Daniel de. Antagonismo com identificação política. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: UnB, n. 9, setembro-dezembro de 2012.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 56, n. 3, 2013.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (Org.). **Por uma história política**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MINEIRO, Adhemar S. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. et al. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MIRANDA, Samir Perrone de. América, América Latina ou América do Sul?: um breve histórico da prioridade de integração da política externa brasileira. In: GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos; FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson; AVILA, Arthur Lima de (Org.). **Fronteiras americanas**: teoria e práticas de pesquisa. Porto Alegre: Suliani, 2009.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London: Verso, 2000.

MOURA, Cristina Patriota de. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Ed. da UNESP, 2002.

NYE JR., Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, n. 44, 1998.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o *welfare state* keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 26, n. 1, 1983.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 43, n. 2, dezembro de 2000.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de. O governo do PT e a ALCA: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA, v. 17, n. 48, maio/agosto de 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 27, novembro de 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**. Recife: UFPE, v. 19, n. 1, 2010.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Interpretações da política externa do governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo. **Revista Política Hoje**. Recife: UFPE, v. 19, n. 1, 2010.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso**: princípios & procedimentos. 5. ed. Campinas: Pontes, 2003.

PARADISO, José. et al. **Política externa na América do Sul**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula. **Revista Política Hoje**. Recife: UFPE, v. 19, n. 1, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 2. ed. ampl. e atual. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 2, dezembro de 2008.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1988.

PÊCHEUX, Michel. Delimitações, inversões, deslocamentos. **Cadernos de Estudos Lingüísticos: o discurso e suas análises**. Campinas: Unicamp, n. 19, julho/dezembro de 1990.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso: estrutura ou acontecimento**. Campinas: Pontes, 1990.

PÊCHEUX, Michel. Ler o arquivo hoje. In: ORLANDI, Eni Puccinelli (Org.). **Gestos de leitura: da história no discurso**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1994.

PINTO, Céli Regina Jardim. Construindo a desconstrução: um exercício metodológico sobre análise de discurso. **Textos para discussão**. Porto Alegre: Programa de Mestrado em Ciência Política da UFRGS, n. 1, julho de 1988.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney: o discurso do Plano Cruzado (ou como entender os meandros da linguagem do poder)**. São Paulo: Hucitec, 1989.

PINTO, Céli Regina Jardim. Democracia como significante vazio: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. **Sociologias**. Porto Alegre: UFRGS, v. 1, n. 2, julho/dezembro de 1999.

PINTO, Céli Regina Jardim. Elementos para uma análise do discurso político. **Barbarói**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, n. 24, 2006.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da República na formulação da política externa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. “Going global”: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 51, n. 1, junho de 2008.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 36, junho de 2010.

RÉMOND, René. Do político. In: RÉMOND, René (Org.). **Por uma história política**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RESENDE, Erica Simone Almeida. **Americanidade, puritanismo e política externa**: a (re)produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas de política externa norte-americana. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SALLUM JR, Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, v. 18, n. 52, junho de 2003.

SALLUM JR, Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 54, n. 2, 2011.

SANCHEZ, Michelle Ratton, et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, n. 27, novembro de 2006.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 48, n. 2, dezembro de 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro: UERJ, ano I, n. 1, janeiro/junho de 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, v. 53, n. especial, dezembro de 2010.

SARGENTINI, Vanice; NAVARRO-BARBOSA, Pedro (Org.). **Foucault e os domínios da linguagem**: discurso, poder, subjetividade. São Carlos: Claraluz, 2004.

SCHENONI, Luis Leandro. As possíveis causas domésticas da liderança brasileira na América do Sul. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 34, n. 2, julho/dezembro de 2012.

SEITENFUS, Ricardo. O Mercosul e a penhora da Casa. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA, v. 19, n. 55, setembro/dezembro de 2005.

SELIGSON, Mitchell A. Apoio popular à integração econômica regional na América Latina. **Opinião pública**. Campinas: Unicamp, v. 6, n. 2, outubro de 2000.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980**: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração da América do Sul**: mecanismos regionais de financiamento. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, Luiz Fernando da. A política externa estadunidense no atual quadro político sul-americano. **Latinoamérica: Revista de Estudios Latinoamericanos**. México: UNAM, n. 52, 2011.

SNYDER, Richard Carlton, et al. **Foreign policy decision-making (revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

TODD, Emmanuel. **Depois do império**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A política externa brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”. **CEBRI Artigos**. Rio de Janeiro: CEBRI, v. 3, ano V, julho/setembro de 2010.

VIEIRA, Ronaldo. **Foucault em CASA: aspectos discursivos da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (2004-2006)**. Brasília: FUNAG, 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: IBRI, v. 51, n. 1, junho de 2008.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2008.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n. 78, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2011.

VIGNA, Edélcio. Parlamento do Mercosul: o desafio da participação social. **Comunicação & Política**. Rio de Janeiro: Cebela, v. 25, n. 3, setembro/dezembro de 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, v. 21, n. 61, junho de 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. **Indicadores Econômicos FEE**: análise conjuntural (10 anos do Mercosul). Porto Alegre: FEE, v. 29, n. 1, junho de 2001.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa brasileira em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org.). **Relações Internacionais**: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: IBRI, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; WIESEBRON, Marianne (Eds.). **Free Trade for the Americas?**: the United States' push for the FTAA Agreement. London: Zed Books, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 5, n. 2, julho/dezembro de 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; WIESEBRON, Marianne (Org.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade?**: pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WAEVER, Ole. Identity, communities and foreign policy: discourse analysis as foreign policy theory. In: HANSEN, Lene; WAEVER, Ole (Eds.). **European integration and national identity**: the challenge of the Nordic States. London: Routledge, 2002.

WAEVER, Ole. European integration and security: analyzing French and German discourse on State, Nation, and Europe. In: HOWARTH, David; TORFING, Jacob (Eds.). **Discourse theory in European politics**: identity, policy and governance. London: Palgrave Macmillan, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente**: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**: os Estados Unidos em um mundo caótico. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis**: an introduction. Durham: Duke University Press, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**. Los Angeles: APSA, v. 85, n. 3, September 1991.

ZAKARIA, Farred. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil potência**: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

ZIMMERMAN, William. **The Russian people and foreign policy**: Russian elite and mass perspectives (1993-2000). Princeton: Princeton University Press, 2002.