

LIDERANÇA BRASILEIRA E IDENTIDADE NO CONTEXTO DO NOVO REGIONALISMO

Julia Faria Camargo
Professora do Curso de Relações Internacionais da UFRR
julia@dri.ufrr.com

Débora Silva Brito da Luz
Graduanda em Bacharelado em Relações Internacionais pela UFRR e Licenciatura Plena em
Língua Espanhola e Literaturas pelo IFRR-RR.
brittodebora@ibest.com.br

RESUMO:

O mundo está cada vez mais interligado em distintos aspectos, por isso os países buscam pertencer a um ou mais blocos regionais. Este artigo objetiva compreender a posição do Brasil frente à dinâmica dos blocos regionais, considerando a possível liderança do país na América do Sul e a temática da identidade regional como uma variável relevante no contexto do novo regionalismo.

PALAVRAS-CHAVE:

Integração - identidade - novo regionalismo - política externa brasileira

INTRODUÇÃO

O processo de integração regional, que sofreu um declínio na década de 1970, passou por uma revitalização tanto em suas teorias como em suas práticas a partir da década de 1980. A nova onda de integração regional, também conhecida como novo regionalismo, se tornou uma das principais características do cenário internacional contemporâneo e pode ser vista tanto como um fenômeno distinto, como consequente à globalização.

Entre as consequências da reformulação do processo de integração regional pode-se considerar a emergência de diversos temas, além do econômico, que influenciam na prática e na discussão sobre os blocos regionais, como por exemplo, energia, infraestrutura, segurança regional, potências regionais, identidade e construção social. O fenômeno do regionalismo é assim um fator universal, tanto do ponto de vista espacial (atinge praticamente todo o cenário internacional), quanto do ponto de vista funcional, estando os blocos regionais envolvidos em assuntos diversificados.

A forma como o Brasil se insere no cenário internacional, especificamente na América do Sul, é diretamente afetada por esse contexto integracionista. Dessa maneira, o presente artigo visa compreender a posição brasileira frente à dinâmica dos blocos regionais, levando em consideração a possível liderança do país na América do Sul e a temática da construção da

identidade regional. Procura-se refletir sobre o papel da identidade como uma variável relevante na construção da liderança brasileira no contexto do novo regionalismo.

O NOVO REGIONALISMO: UMA BREVE REVISÃO

O fim da Guerra Fria¹ trouxe uma nova energia para o processo de integração regional. O “novo regionalismo”, que já despontava na década de 1980, parece ter retomado os argumentos de Haas sobre a dinâmica da integração. Autor expoente da teoria neofuncionalista, Haas, na década de 1970, argumentava que a integração entre os países poderia prosperar primeiramente em uma área técnica e posteriormente em uma área política, numa dinâmica que ficou conhecida como “transbordamento” (*spillover*).

Entre as principais características do “novo regionalismo” pode-se considerar: expansão dos blocos regionais (União Européia, Nafta, Mercosul); aumento do grau de institucionalização; maior efetivação de acordos, principalmente, multilaterais e o caráter multidimensional, ou seja, o novo regionalismo é multifacetado e envolve questões de natureza econômica, política, social e cultural.

Atualmente, não se pode pensar o regionalismo como sendo algo geograficamente próximo, pelo contrário, é um processo abrangente, pois trata-se de uma interação entre vários países do mundo como um todo. Como argumentam Soares e Coutinho (2006), o regionalismo a partir da década de 1990, é um regionalismo aberto, marcado pelos acordos de livre comércio, no qual a região é vista como um espaço virtual, de fluxos, sem fronteiras.

Com o fortalecimento do regionalismo, o papel central do Estado nas relações internacionais passou a ser questionado nas produções acadêmicas, o que levou muitos formadores de opinião a decretar a “crise” do Estado-Nação. Para alguns autores, o fenômeno do regionalismo enfraqueceria o papel do Estado, uma vez que ele teria que abrir mão de parte de sua soberania e considerar as decisões dos demais Estados que compõem um bloco.

No sentido oposto, outras hipóteses argumentam que o Estado sofreu uma espécie de adaptação, no qual seu papel se tornou ainda mais relevante frente ao processo integracionista. São os Estados, na figura de seus representantes, que decidem ou não fazer parte de uma organização regional. São eles também que estabelecem regras, normas, princípios, tratados

¹O fim da Guerra Fria foi um acontecimento importante e transformador para o mundo, principalmente porque é visto como sendo um período de transição para uma nova ordem internacional, que para uns é multipolar e para outros, unipolar, cuja única grande potência seria os Estados Unidos.

que os membros deverão seguir para que possam conviver harmoniosamente. Observa-se, portanto, que os Estados devem respeitá-los, o que não significa que suas funções foram dirimidas, mas que houve uma adaptação a uma nova realidade.

Outro ponto discutido pela literatura sobre integração regional se refere à globalização e ao regionalismo serem considerados fenômenos distintos ou consequentes. Distintos no sentido de serem movimentos antagônicos ou complementares. Soares e Coutinho (2005) explicam claramente esse *puzzle*. Considerar a globalização e integração regional como processos antagônicos vislumbra um horizonte no qual por um lado a globalização expande relações econômicas, políticas e sociais, e por outro, o regionalismo cria práticas protecionistas entre um determinado número de países e assim restringe os laços internacionais. Complementares, uma vez que um não exclui a existência do outro. Em outras palavras, observa-se a vigência simultânea dos blocos regionais e dos efeitos da globalização no mundo.

Para a hipótese consequente há conexão e causalidade entre esses dois processos. Ou o regionalismo leva à globalização, ou a globalização impulsiona o regionalismo, visto que este é entendido como um movimento de defesa às transformações decorrentes da globalização.

No século XXI, pode-se observar que novos desafios surgem para o processo de integração regional. Os ataques de 11 de setembro e a crise da economia global colocaram em pauta a questão da segurança e da cooperação internacionais. Nesse cenário, é possível notar um movimento no qual os Estados passam a oferecer mais atenção às questões domésticas do que às questões coletivas. Alguns autores proclamam que o cenário internacional contemporâneo passa por um processo de “desglobalização”, no qual o protecionismo passa a ser uma característica compartilhada entre os Estados para solucionar a problemática das crises econômicas e sociais.

Diante dessa onda individualista, entretanto, é razoável argumentar que é justamente o processo de integração regional que pode representar uma dinâmica ideal para resolver as questões impressas ao cenário internacional contemporâneo. Afetados por uma mesma crise global, os blocos regionais podem oferecer soluções e ajuda mútua necessária para se manter a estabilidade do sistema e a organização doméstica.

Porém, para que um bloco consiga superar esse desafio é preciso que as diversas temáticas que compõem o processo de integração estejam equilibradas. Os papéis da identidade regional e da liderança representam capacidades que são fundamentais para

Estados, como o Brasil, que aspira a uma posição de destaque na configuração internacional sob o pano de fundo do novo regionalismo.

LIDERANÇA: O DESEJO BRASILEIRO

O fim da Guerra Fria² e do sistema bipolar possibilitou que países sem grande ação de liderança pudessem exercer, hoje, uma maior atuação no meio internacional. Dentre esses países destaca-se o Brasil, que explicitou nos últimos anos, por meio de sua política externa, a vontade de ser uma potência emergente no cenário internacional sob o contexto do novo regionalismo.

Paulo Roberto de Almeida (2005) traça um histórico da política regional do Governo Lula e argumenta, que desde o início das campanhas presidenciais, o Mercosul ganhou destaque, enfatizando sua importância para a América do Sul e a necessidade de fortalecê-lo. Assim, a integração regional foi e continua sendo um dos pontos centrais da política externa do atual governo brasileiro.

Almeida vê o Mercosul como “o projeto mais ambicioso” da atual gestão de política externa e como uma possibilidade de ampliar sua “base de liderança regional”, visto que observa-se o explícito posicionamento quanto ao fato do Brasil ser um “líder natural” e ter “vocação” para cumprir tal tarefa. Porém, Almeida destaca que para ser um líder regional seria necessário ao Brasil, além do excedente financeiro e capacidade militar, também exercitar o *soft power*³, ou seja, carisma e poder de convencimento por meio de ideias e aspectos culturais.

Destaca-se, entretanto, que dentro do próprio Mercosul não houve ainda a efetivação de fato, dos objetivos e metas propostos pelo Tratado de Assunção como, por exemplo: livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; harmonização das legislações dos países, o que caracteriza um Mercado Comum; união aduaneira, que ainda está se consolidando e outras.

Esse fato permite questionar que se existem dificuldades para a consolidação do Mercosul, como seria possível uma capacidade complexa de cooperação na América do Sul

2A partir de Saraiva (2001), pode-se dividir a Guerra Fria em cinco períodos:

- Quente Guerra Fria (1947-1955);
- Coexistência pacífica (1955-1968);
- *Détente* (1969- 1979);
- Nova Guerra Fria (1979-1985);
- Colapso do sistema bipolar (1985-1989).

3 NYE; Joseph. **O paradoxo do poder Americano**. São Paulo: UNESP, 2002.

que engloba um número amplo de países e, por consequência, de objetivos, interesses e visões de mundo diferentes.

Souto Maior (2006) critica a ação brasileira de manifestar abertamente o desejo por liderança regional, pois mesmo que seja possível considerar natural esse anseio, uma vez que o Brasil é um país com grande dimensão territorial e com o maior peso econômico e demográfico da região, essa atitude poderia gerar rivalidades e ressentimentos. Dessa forma, segundo o autor seria fundamental exercer a liderança sem exhibir opulência.

É interessante notar que a vontade de ser líder não reflete somente na região sul-americana. O plano da atual gestão em política externa é caracterizado pela necessidade de projetar o Brasil no cenário internacional, com auspícios de pleitear uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU e pela necessidade de se opor ao unilateralismo e propor o multilateralismo como uma forma de equilibrar as relações internacionais. Há, também, no atual Governo, uma ênfase na defesa das soberanias e na igualdade entre os países, e busca-se fazer alianças econômicas com potências médias e economias emergentes, como foi exposto durante a Cúpula América do Sul – Países Árabes em 2005.

Assim, pode-se afirmar que o Brasil não é um líder no sentido de *hegemon*⁴ como defendido por Mearsheimer (2001), sua capacidade operacional e política ainda é baixa, contudo exerce certa influência e participação ímpar na América do Sul, empenhando-se na concretização de vários projetos integracionistas:

- OTCA: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica foi criada em 1995 pelos oito países (Brasil, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Equador, Guiana, Peru e Suriname) que assinaram em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).
- Casa: Comunidade Sul-Americana de Nações;
- Mercosul: Mercado Comum do Sul, cuja iniciativa de criação data de 1985, mas formalmente existe desde 1991 com o Tratado de Assunção, cujos membros são: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e os associados são: Chile, Bolívia, Peru, Venezuela, Colômbia e Equador.
- IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, surgiu em 2000 quando todos os doze Chefes de Estado⁵ da América do Sul se reuniram em Brasília para discutirem sobre a integração física através de projetos de infraestrutura.

⁴A *hegemon* is a state so powerful that it dominates all the other states in the system. (Mearsheimer, 2001, p. 40)
⁵Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

O papel do Brasil como potência em crescimento e como possível líder vem sendo repercutido de forma bastante peculiar pela mídia internacional. Pode-se dizer que o conceito do Brasil cresce no mundo e no imaginário da sociedade internacional. Além do *crafty power*, com que a revista norteamericana *Newsweek* o qualificou em matéria de capa da edição de maio, de 2009, outras reportagens de jornais de peso, como o espanhol *El País* e o americano *New York Times* há um tempo, vêm destacando e exaltando o papel do Brasil como potência média e como país líder na América do Sul.

Observa-se, então, no Governo Lula, a necessidade de chamar a atenção do mundo para o Brasil. Esse desejo tem se manifestado de forma concreta pelas ações da política externa brasileira nos grandes temas internacionais e, principalmente, no contexto sul-americano, no qual o projeto de integração regional parece representar a melhor estratégia para projetar o país no cenário internacional. Refletir sobre o papel da identidade nessa dinâmica é o próximo item abordado.

IDENTIDADE E INTEGRAÇÃO REGIONAL

É possível argumentar que entre as dinâmicas que compõem o processo de integração regional da América do Sul, o fator identidade é um tema pouco trabalhado entre os países da região. Dadas as diferentes culturas que coexistem no cenário internacional, o papel da identidade nos blocos regionais é um dos temas mais complexos nos estudos do processo de integração.

Slocum e Langenhove (2008) ao discutir o tema identidade e integração regional colocam uma série de questões bastante interessantes como, por exemplo: Do que é constituída a identidade regional? Ela é singular ou plural? A integração regional produz uma identidade regional ou é justamente o contrário? Em que medida as identidades precisam sofrer mudanças, ou novas identidades precisam ser construídas para fortalecer o processo de integração regional?

Os autores argumentam que o processo de integração regional e a construção identitária podem exercer influências mútuas, em um processo de coconstituição. A formação de identidades, sejam elas nacionais ou regionais, pode ser considerada como ferramenta discursiva utilizada em diversas atividades sociais que contribuiriam para a formação de um interesse comum. Assim, os indivíduos poderiam assumir múltiplas identidades que são complementares e sujeitas ao espaço discursivo que está sendo criado.

Não haveria, então, a necessidade de se negar, abandonar, ou mesmo criar e difundir uma identidade singular ou homogênea dentro de um bloco regional. Mas sim criar um espaço discursivo comum no qual a busca por interesses fosse compartilhada de maneira satisfatória.

A relação entre identidade e blocos regionais pode ser debatida por meio das lentes teóricas das Relações Internacionais. Na perspectiva realista, o Estado é o ator principal e busca a manutenção e a expansão do poder. Assim, a construção de uma identidade regional significaria abrir mão de seus valores, de sua cultura ou de sua soberania, o que representaria uma submissão cultural, linguística, religiosa e social. Por outro lado, os liberais veem a questão da identidade como um fator de promoção e expansão do diálogo, da cooperação e dos bens comuns. Seguindo a lógica construtivista, não existe uma realidade externa e objetiva, sendo possível, portanto, construir uma identidade comum entre os membros de um bloco, da mesma forma que se constrói a identidade nacional. Assim, os construtivistas consideram a possibilidade de forjar uma identidade comum a partir do processo de interação dos membros de um bloco.

A dificuldade em se conceber uma identidade comum está em considerar o “outro” nas relações internacionais. É importante ressaltar um aspecto mais individualista: “a visão do outro”. Jean Baptiste Duroselle (2000) em seu livro *“Todo Império perecerá”* disserta sobre a ideia da concepção de “estrangeiro”, visto como sendo amigo ou inimigo, um homem diferente e com comportamento estranho e imprevisível. O estrangeiro representa a diferença provocada pela etnia, pela língua, pela religião etc. Deste modo, as diferentes sociedades possuem imagens, opiniões e preconceitos distintos sobre outras sociedades, podendo ser referências positivas ou negativas, que, em muitos casos, são difíceis de serem modificadas.

No cenário sul-americano, um exemplo que se mostra ineficaz com relação à construção de uma identidade comum é o caso do Mercosul. O fato de existir uma herança colonial diferente entre os países do bloco não explica sozinha a ausência de uma integração efetiva entre os países membros.

É possível argumentar que inexistem políticas integracionistas que consideram a relevância da formação de uma identidade comum, que compartilharia as diferentes culturas que compõem o Cone Sul, faltando inclusive, de políticas educacionais, culturais e projetos que visem ao melhor entendimento do outro e da cultura cultivada pelos países sul-americanos.

Nota-se que se por um lado, há propostas de integração lideradas por políticas brasileiras em áreas como infraestrutura (IRRSA), defesa e segurança (Conselho Sul Americano de Defesa), política (CASA), comércio (Mercosul), meio ambiente (OTCA), por

outro não se observa uma proposta de integração identitária comum para a região. Assim, a almejada construção de uma liderança brasileira nesse cenário parece negligenciar o papel da identidade e dos valores culturais como forma de integração e coesão da América do Sul.

Por fim, ressalta-se que processos de integração regional são feitos por indivíduos que possuem uma identidade nacional anterior, mas também afetam indivíduos que já pertencem a uma coletividade maior, que são os blocos regionais. A identidade regional é um fator essencial porque consegue criar elos entre regiões e nações de um lado e cidadãos de outro.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, como já foi dito, o Governo Lula almeja à integração regional da América do Sul, contudo essa não parece ser uma tarefa fácil. Há muitas diferenças entre nós: linguísticas, culturais⁶, políticas, econômicas, ideológicas, religiosas que de acordo com Martins (2007) não podem ser ignoradas em especial as que estão contidas no universo das ideias:

que cobre o conjunto de convicções, crenças, opiniões, interesses, motivos, que caracterizam o ser e o seu agir de pessoas, grupos, comunidades. Elas são formas de poder na sociedade e no Estado, presentes na formulação e na prática de condutas individuais e sociais, dentre as quais se contam as políticas definidas pelo Estado, enquanto institucionalizações da sociedade. (p. 2)

Existem realidades distintas e divergentes, assim como os objetivos. Há conflitos e desentendimentos o que nos levam a refletir se a América do Sul caminha para a integração ou para a fragmentação e como o Brasil poderá se tornar um líder forte, conforme almejado pela atual política externa.

Não se podem negar os esforços para que a integração seja concretizada, mas ainda há muito que se fazer e resolver, num espaço tão rico e complexo de realidades. Portanto, para que o Brasil logre sua capacidade de ser um líder no contexto do “novo regionalismo”, faz-se necessário superar os problemas existentes, concretizar os projetos integracionistas e, principalmente, cooperar e manter a liderança sem oposição.

O papel da identidade regional na promoção de interesses comuns e na cooperação é uma variável fundamental que não deve estar à parte das formulações políticas. Afinal, o que torna um país líder não é o desejo individual de liderar, mas sim a aceitação e aprovação de

⁶Segundo Martins, o fator cultural é parte integrante da equação de poder.

outros países que compartilham de uma mesma realidade e se sentem membros de uma comunidade, mesmo que ela seja, em parte, imaginada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Políticas de integração regional do governo Lula*. Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uniceub, v.2, p. 20-54, jan/jun, 2005.

CERVO, Amado. O final do século XX: dificuldades para construção de uma ordem global IN SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais Dois séculos de história*. vol. II. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001, p. 175 – 204.

DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império perecerá. Teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

HAAS, Ernest. *The United of Europe*. Standford: University Press, 2004

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *A Dimensão Cultural da Ordem Internacional Contemporânea*. Encontro Nacional da ABRI, Política Externa Brasileira, 2007.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company Inc., 2001

NYE, Joseph. *O paradoxo do poder Americano*. São Paulo: UNESP, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações internacionais Dois séculos de história*. Vol. II. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

SLOCUM, Nikki; LANGENHOVE, Luck Van. Identity and Regional Integration IN FARREL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luck Van. *Global Politics of Regionalism*. London: Pluto Press, 2005.

SOARES, Maria Regina Lima. *Os interesses nacionais e o dilema de regionalização*. Análise de conjuntura OPSA, 2006.

SOARES, Maria Regina Lima; **COUTINHO**, Marcelo Vasconcelos. *Integração Moderna*. Análise de conjuntura OPSA, n. 1, janeiro de 2006.

_____. *Globalização, regionalização e América do Sul*. Análise de conjuntura OPSA, n.6, maio de 2005.

SOUTO MAIOR, Luis A. P. *O Brasil e o ressurgimento continental frente a uma ordem mundial em transição*. Revista Brasileira de Política Internacional, julho de 2006.

<http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP> acesso em 9/11/08.

<http://www.mercosul.gov.br/> acesso em 9/11/08.

<http://www.otca.org.br/> acesso em 9/11/08.