

O G-20 E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. Haroldo Ramanzini Júnior, Janina Onuki. – Ciência Política – Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Campus de Franca – Faculdade de História, Direito e Serviço Social.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a política externa brasileira em relação à OMC. O foco de estudo é o G-20, coalizão de países em desenvolvimento, que surgiu na Reunião Ministerial da OMC, em Cancun, no ano de 2003. É nosso propósito identificar as percepções e as perspectivas que sustentam a atuação do Brasil nessa coalizão. A análise da formação da coalizão G-20 e dos seus resultados poderá subsidiar uma compreensão mais detalhada da política externa brasileira, na administração do governo Lula, no sentido de definir uma orientação Sul-Sul, na agenda de política exterior, de forma a compreender se este tema é um fator diferencial com relação ao governo anterior.

No decorrer da pesquisa, observou-se que não é possível interpretar a participação do Brasil no G-20, de forma descolada do estudo da política externa brasileira. Assim sendo, o ponto de partida é que a participação do Brasil na OMC, mais especificamente no G-20, associa-se a um conjunto mais amplo de ações da política externa. Este tipo de abordagem também está presente no trabalho de Ricardo Sennes (SENNESE, 2001), em que o autor conclui que, ao invés de universos políticos isolados, a presença dos países intermediários¹, nos regimes multilaterais, é um instrumento articulado e condicionado às demais iniciativas externas e só com a consideração desses elementos é que é possível compreender a racionalidade de suas estratégias multilaterais.

Analisando as propostas de negociação do G-20, nota-se que a coalizão busca a liberalização dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Diferentemente das coalizões anteriores, que contavam com a participação dos países em desenvolvimento, o G-20 não apresentava uma agenda pura e simples de veto e, sim, uma agenda pró-ativa, que ficou caracterizada por suas propostas tecnicamente substantivas. Os documentos do grupo sugerem a criação de mecanismos de salvaguardas especiais e de uma categoria de produtos especiais, que poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento em caso de surto de importações. O grupo argumenta que as nações em desenvolvimento não deveriam assumir compromissos maiores que os atuais, no que se refere a acesso a mercados, pois em diversos países predominam formas de agricultura não-comerciais. O consenso do grupo aponta para a eliminação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas. Portanto, o alvo de crítica é principalmente a Política Agrícola Comum² da UE.

Levando em conta a realidade da agricultura nacional e a posição defendida pelo Brasil no G-20, surgem algumas questões. Por que o país acomoda a sua demanda de acesso a mercados, ao mesmo tempo, que concentra esforços pelo fim dos subsídios à exportação? Da mesma forma, o G-20 defende a não abertura dos mercados agrícolas dos países em desenvolvimento, apesar de esses mercados representarem mais da metade das vendas do agronegócio brasileiro. Qual seria a *rationale* de o Brasil

¹ País intermediário é aquele que, de modo geral, está situado abaixo das grandes potências e acima dos países pouco expressivos. Uma característica é a participação intensa nos sistemas regionais onde se situam. Nessa faixa intermediária, o principal parâmetro é o grau de influência na elaboração das agendas internacionais. Neste artigo não se trata de discutir o conceito de país intermediário, mas apenas tomá-lo como parâmetro para a análise da atuação do Brasil num ambiente institucionalizado. Para revisão da literatura sobre o conceito de país intermediário e aprofundamento da discussão, ver: COOPER, Andrew F. *Relocating Middle Powers: Austrália and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBPC Press, 1994.

² Para uma análise que trata das dificuldades da UE em reformar a sua Política Agrícola, vale a pena consultar o trabalho de ABRAMOVAY, Ricardo. **Dilemas da União Européia na Reforma da PAC** – Tese de Livre – Docência. São Paulo, FEA/USP, 1999. Já para uma análise crítica em relação aos regimes internacionais que destaca a relativa incapacidade dos regimes no sentido de estimular reformas internas nos atores mais poderosos, usando como estudo de caso a PAC, ver o trabalho de PAALBERG, Robert. Agricultural Policy reform and the Uruguay Round: Synergistic linkage in a two-level game. In: **International Organization**, vol.51, no. 3, 1997.

defender esse posicionamento³? Esse estaria sendo o custo pago pelo Brasil para agir por meio de uma coalizão? O Brasil, no caso do G-20, sinaliza claramente para seus parceiros que, em nome da liderança e projeção internacional, está disposto a arcar como paymaster em ações coletivas? Cumpre ressaltar, que uma atenção exagerada na questão doméstica traz certa dificuldade para entender como países com estruturas políticas e societárias tão diferentes podem ter uma plataforma de ação conjunta. Para a compreensão da postura brasileira em relação ao G-20, torna-se necessário conjugar, na análise, tanto as pressões em nível doméstico, quanto, sobretudo, as motivações sistêmicas.

Esta pesquisa sugere que a emergência do G-20 estaria mais diretamente ligada a um processo de aprendizagem social dos países em desenvolvimento, com os procedimentos e métodos das negociações no âmbito da OMC, do que propriamente com as iniciativas específicas do Brasil. Contudo, pode-se lembrar do mérito da iniciativa e do esforço do país, no sentido de tentar promover a estabilidade da coalizão. Exemplos desse aprendizado seriam as propostas concretas e estruturadas, que foram apresentadas pelo Grupo. Estas nada lembram as estratégias anteriores de negociação dos países em desenvolvimento, pautadas ora pelo imobilismo, ora pela tendência ao bloqueio. É claro que a estrutura da OMC (principalmente o *single undertaking*) e a possibilidade de trocas inter-temáticas também dificultam estratégias do tipo veto. O papel do contexto⁴ (no caso a Reunião de Cancun) e a conservadora proposta conjunta dos EUA e EU, no que tange à liberalização do comércio agrícola, devem, da mesma forma, ser conjugados nas explicações.

Portanto, acreditamos que, de algum modo, o componente explicativo central da gênese do G-20 está relacionado com um processo de aperfeiçoamento social no seio da instituição. Isso está igualmente associado a uma dose de pragmatismo dos seus membros, sob a nova lógica das alianças de geometria variável. Na perspectiva brasileira, a aproximação e o diálogo entre os membros, no âmago da coalizão, pode proporcionar efeitos *spillover*, tanto para outras áreas, quanto para outros temas. E é justamente essa expectativa que ajuda a entender o papel representado pelo Brasil, no G-20.

Assim sendo, levou-se em consideração o fato de o G-20 ser uma coalizão de tipo “specific-issue”, focada no tema da agricultura. Contudo, dois de seus principais expoentes, Índia e Brasil, têm interesses substantivamente divergentes, nas negociações agrícolas. Por isso, a fundamentação da explicação do G-20, que leva em consideração apenas os aspectos comerciais, não dá conta de uma justificativa mais ampla para a formação da coalizão, pois não contempla o considerável esforço brasileiro, para sua manutenção. Nesse sentido, faz-se igualmente necessário investigar o grau de convergência com os demais temas discutidos na OMC, envolvendo os membros do G-20. Por trás dos debates em torno do G-20, emergem as discussões relacionadas com a cooperação Sul-Sul, assim como as conotações geo-estratégicas que poderiam estar subjacentes ao esforço brasileiro, na coordenação e na manutenção do G-20.

Em termos concretos, parece haver certa mudança na diretriz da política exterior brasileira, na forma como vinha sendo encaminhada e evidenciada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso. O governo de Luís Inácio Lula da Silva teria, assim, uma outra bússola externa. Ainda não se sabe se essas mudanças estão gerando um novo perfil de política externa, processando rupturas estruturais com as diretrizes tradicionais da atuação do país no concerto das nações, principalmente quanto a forma como vinha sendo conduzida a atuação internacional do Brasil ao longo dos anos 90. Sob outro prisma, algumas dessas novas iniciativas constituem, na verdade, desdobramentos e, em alguns casos, o reforço de ações que já vinham sendo estruturadas. Contudo, na perspectiva da análise de Hirst e Soares de Lima (2006),

³ Segundo estudo de Mario Jales, a longo prazo, a capacidade de importação agrícola dos países em desenvolvimento, principalmente Índia e China, tende a aumentar ainda mais. JALES, Mario. “Inserção do Brasil no Comércio Internacional Agrícola e Expansão dos Fluxos Comerciais Sul – Sul”, disponível em: www.iconebrasil.org.br acesso em 21/09/2006.

⁴ Segundo Axelrod e Keohane (1993), a propensão dos países a cooperar e agir de forma concertada está ligada a três aspectos: mutualidade de interesses, sombra do futuro e número de atores. Isoladamente, esses conceitos demonstram apenas um quadro de análise. Além desses aspectos, para esses autores, fatores contextuais são de máxima importância para explicar a cooperação internacional, e mais especificamente a formação de coalizões.

por exemplo, a política externa do Governo Lula apresenta maiores sinais de mudança do que continuidade, em relação à política externa do governo anterior.

Sustentam a idéia da mudança na política externa, entre outros possíveis fatores, duas coalizões internacionais, que surgem no Governo Lula: o G-20 e o IBSA. Este surge com a Declaração de Brasília, de junho de 2003, e consiste na formação de uma aliança estratégica entre Brasil, Índia e África do Sul, conhecida, a partir de então, como G-3, ou IBSA⁵. Pouco tempo depois, o G-20 emerge, na Reunião Ministerial de Cancun, da OMC, em setembro de 2003.

No discurso diplomático do Governo Lula, as coalizões são entendidas como um mecanismo de construção da capacidade de influenciar a elaboração de normas e padrões globais, de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses dos países do Sul. Assim, as coalizões estariam a buscar, entre outras metas, um relacionamento menos assimétrico com as grandes potências. Os esforços para a constituição de coalizões inserem-se, pois, na macro estratégia de qualificar o Brasil como *global player*.

A cooperação Sul-Sul deve ser analisada em vários campos: econômico-financeiro, tecnológico, militar, cultural, geo-estratégico, entre outros. A dependência estrutural do Brasil e de outros países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, no que tange à questão de dívida externa, fluxos de tecnologias e atração de investimentos, coloca uma série de limitações a esse tipo de política contra-hegemônica. As debilidades estruturais dos países não podem ser resolvidas a curto prazo. A vontade política é um fator importante, mas talvez não suficiente para impulsionar a cooperação Sul-Sul. Da mesma forma, corre-se o risco da relação entre os países do Sul reproduzir, na prática, as relações Norte-Sul. O G-20 e a iniciativa IBSA mostram as potencialidades, mas não a efetiva possibilidade. Assim, a concretização das estratégias de cooperação Sul-Sul, em termos de resultados efetivos, apresenta enormes desafios, principalmente no que se refere à baixa capacidade de atração que os países intermediários oferecem para os países mais pobres.

Da mesma forma, existem consideráveis dificuldades estruturais para o desenvolvimento do intercâmbio e das relações comerciais e estratégicas entre os países do Sul, visto que, na maioria das vezes, é pontual a complementaridade econômica entre os mesmos. Além disso, normalmente são competidores em termos de exportação para os países desenvolvidos, da mesma forma que disputam por investimentos provenientes dessas nações mais ricas. Pode-se esperar também que, com o aumento das relações entre os países do Sul, aumentarão os contenciosos econômicos entre os mesmos.

É instrutivo igualmente constatar que, no princípio, a Colômbia, o Peru e outros países da América Central faziam parte do G-20; contudo, retiraram-se da coalizão, por conta das pressões norte-americanas⁶. Os países menos desenvolvidos, entre aqueles considerados em desenvolvimento, estão suscetíveis a esse tipo de pressão, pois não apresentam tantas preocupações sistêmicas. Além do que, tendem a direcionar suas ações de política exterior para temas que afetem suas necessidades mais imediatas. Por isso, mantêm uma posição ambígua, quando se inserem numa coalizão, como o G-20. Essa participação possibilita alguma influência nas decisões, ao mesmo tempo que motiva o oferecimento de benefícios por parte dos atores mais fortes do sistema, visando, com isso, desmembrar a coalizão. Essa ambigüidade incita a reflexão sobre os riscos do Brasil, enquanto um dos líderes da coalizão, no sentido de um possível isolamento. Uma vantagem, entre as poucas, que o país tem condições de oferecer é a de reduzir o seu nível de ambição agrícola, para corresponder às necessidades dos parceiros. Até o momento, o esforço brasileiro na construção de acordos entre os membros, buscando evitar a possibilidade de defecções e o efeito dominó correlato, tem surtido efeito.

⁵ Outra questão interessante para ser pensada, mas que foge do nosso espectro analítico, neste trabalho, é a seguinte: essas coalizões reforçam ou enfraquecem a posição do Brasil como “líder” na América do Sul?

⁶ O objetivo dos EUA era causar o efeito dominó no G-20. Sabe-se que, quando um país sai de uma coalizão, aumenta o medo dos outros de ficarem isolados, na etapa final.

Por fim, a ação do Brasil no G-20 parece representar a possibilidade do surgimento de outros tipos de liderança no cenário internacional⁷. Quanto ao seu alcance e possibilidade de sucesso, são questões ainda sem resposta. Há elementos para pensar num certo nicho de atuação, para os países intermediários, no sentido de exercer formas não estruturais de liderança nas negociações da OMC, buscando utilizar algumas características do regime, de modo a fortalecer suas posições. Contudo, pode ser formulada certa indagação. Parece certo que os países intermediários têm obtido um relativo sucesso e influência em iniciativas baseadas em formas não estruturais de poder. Mas, em que medida, essas iniciativas podem tornar as regras e o funcionamento do sistema mais permissível aos seus anseios? Nisso tudo, caberia refletir, para usar uma categoria gramsciana, se a atuação por meio da pequena política seria o único ou o mais eficiente caminho, para os países em desenvolvimento participarem, de alguma forma, das discussões e dos resultados das negociações, na esfera da OMC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AXELROD, R.; KEOHANE, R. *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. BALDWIN, D. **Neorealism and Neoliberalism**. The Contemporary Debate. New York: Columbia University Press, 1993.

BENAL, L. et al. *South-South Cooperation in the Multilateral Trading System: Cancún and Beyond*. **Working Paper South Centre**, 2004.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, no. 82, 2006.

NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their evolving coalitions in the WTO. **World Economy** 27, no.7, 2004.

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. N. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: países intermediários e o caso IBSA. **Contexto Internacional**, vol. 26, nº 2, dezembro 2006.

SENNES, R. **Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: Um Estudo sobre os Países Intermediários**. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, USP, 2001.

BOLSA: FAPESP

⁷ Caberia uma reflexão no sentido de discutir a política brasileira de negociações multilaterais, não só no governo Lula, mas também no governo FHC. Percebe-se que a atuação brasileira na OMC tem sido focada principalmente nas discussões do tema agrícola. É claro que esse tema tem grande importância para o país, mas, sabe-se também que a agricultura não representa o fator dinâmico do comércio internacional.