

Aspectos Multilaterais e Cooperação Sul-Sul na Política Exterior do Brasil

**Haroldo
Ramanzini
Júnior**

Graduado em
Relações
Internacionais/
UNESP

RESUMO: O objetivo deste trabalho consiste em analisar a dinâmica da política exterior brasileira em relação à OMC, mais especificamente, no âmbito da coalizão G-20. Buscaremos analisar se o status de líder da coalizão corresponderia à tradicional expectativa de uma parte da diplomacia brasileira, compartilhada inclusive por outros setores das elites, de tornar o país um ator protagônico no cenário político internacional. Argumentaremos que a política multilateral de Lula da Silva, no âmbito da OMC, apresenta tanto sinais de continuidade, quanto de mudança, em relação às posturas que o Brasil tradicionalmente apresentou no regime GATT/OMC. Por conta da ênfase atualmente conferida às relações Sul-Sul, discutiremos as possibilidades e os possíveis limites da articulação entre os países em desenvolvimento.

ABSTRACT: The objective of this work is to analyse the dynamics of the Brazilian foreign policy in relation to the OMC, more specifically, in the scope of the G-20, during the first government of Lula da Silva. We will search to analyze if the status of leader of the coalition would correspond to the expectation of part of the Brazilian diplomacy, also shared with other sectors of the elites, to become the country a relevant actor in the international scene. We will argue that the multilateral politics of Lula da Silva, in the scope of the OMC, presents signals of continuity and change, in relation to the positions that Brazil traditionally presented in the GATT-WTO. For account of the emphasis currently attributed to the South-South relations, we will argue the possibilities and possible limits to the joint action of developing countries.

Palavras-chave:
G-20, Política
Exterior do Brasil;
Coalizões Internacionais.

Key-words:
G-20, Brazilian
Foreign Policy;
International Coa-
litions.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho consiste em analisar as posturas brasileiras em relação à coalizão G-20, no âmbito da OMC. Com a análise, tanto da formação da coalizão G-20, quanto dos seus resultados, pretendemos contribuir para a compreensão da política exterior brasileira, na administração do governo Lula da Silva. Acreditamos que o entendimento em torno do G-20 relaciona-se com a cooperação Sul-Sul, assim como com as conotações geo-estratégicas que poderiam estar subjacentes ao esforço brasileiro, na coordenação da coalizão. Levando em consideração o papel atribuído às relações Sul-Sul pelo governo brasileiro, que se inicia em 2003, buscaremos discutir as possibilidades e os possíveis limites desta estratégia. Ainda que com resultados relativamente escassos, na reorganização das relações existentes, há no governo de Lula da Silva, uma visão reticente e crítica frente aos constrangimentos da ordem internacional.

A atuação e a presença do Brasil em organismos multilaterais é um dos traços permanentes da política externa. Uma possível explicação para essa afirmação pode ser dada pela constatação de que o país tem limitada capacidade de poder e influência. Assim, cria-se a expectativa que nos fóruns multilaterais o país teria maior possibilidade de participar na elaboração das normas que regem o sistema internacional. Com efeito, os estudiosos da política exterior do Brasil indicam que a aspiração de exercer um papel influente no cenário externo, às vezes talvez acima da própria capacidade do país, tem sido um traço permanente no relacionamento externo. Assim, visando melhorar a sua posição no sistema internacional,

o país teria a disposição de arcar com os custos de ações coletivas. Partimos da hipótese que a forma como o Brasil atua no G-20 relaciona-se, tanto com o objetivo de conseguir um espaço de destaque nas negociações da OMC, quanto com a importância atribuída às relações Sul-Sul pelo atual governo brasileiro. Destaca-se na relação externa do governo Lula da Silva, a busca de maior coordenação política com países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se reforçam determinados padrões históricos de longo prazo da memória diplomática brasileira.

Para os objetivos a que nos propomos, este trabalho está estruturado da seguinte forma. Em primeiro lugar, discutiremos determinados aspectos tradicionais da Política Exterior do Brasil. Logo após, analisaremos aspectos da política multilateral de Lula da Silva. Em seguida, enfocaremos a questão da estruturação e particularidade da coalizão G-20. Dando prosseguimento, abordaremos os desafios da cooperação Sul-Sul, considerando o G-20 e também o acordo IBSA. Nas considerações finais, faremos uma síntese dos argumentos apresentados.

2. Aspectos Tradicionais da Política Exterior do Brasil

A maior parte dos estudos tem destacado certos elementos de continuidade¹ na política exterior do Brasil. Cervo (1994, p. 26) considera que o grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é "dos mais elevados em termos comparativos. Através do tempo, constitui-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças da

¹ Lima (2005, p. 5) tem uma interpretação interessante sobre essa questão: "Uma razão adicional para a alegada estabilidade da política externa pode estar, por exemplo, na capacidade da corporação em apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática, reinventada a cada um dos momentos de crise e mudança. A narrativa da estabilidade seria, portanto, uma construção conceitual da diplomacia, repetida e legitimada pela comunidade de estudiosos de política externa".

política". Lima (1994) observa que a aspiração de converter o país num ator relevante na política internacional e a crença em uma especificidade frente aos demais países latino-americanos têm-se apresentados como temas relativamente permanentes da cultura política das elites brasileiras. Esse processo de continuidade da política externa brasileira é geralmente atribuído, em grande medida, às características institucionais do seu processo de formulação e implementação.

Observa-se certa constância dos agentes de política externa em tentar transformar o país num ator relevante do sistema internacional. As estratégias para se buscar esse fim parecem ter sofrido algumas alterações de acordo com os momentos históricos, porém esse objetivo foi a pedra angular da política externa brasileira durante todo o século XX e parece permanecer até os dias atuais. Paralelamente, colaborar na promoção do desenvolvimento econômico e manter certa postura de autodeterminação e uma relativa independência em relação às grandes potências também são elementos que a maior parte da literatura especializada considera como elementos tradicionais da política exterior.

Na década de 90, a política externa brasileira sofreu um processo de reformulação conceitual², em função das transformações do mundo pós - Guerra Fria, da crise da dívida externa, dos altos índices inflacionários e também da crise do modelo de desenvolvimento ao qual a política exterior esteve vinculada. Grosso modo, pode-se afirmar que se antes o conceito de autonomia, tradicionalmente importante nas ações internacionais do país, era pautado por um relativo distanciamento dos principais regimes internacionais – dentro da lógica do “congelamento do poder” de Araújo Castro; a partir dos anos 1990, a diplomacia brasileira pauta-se pela lógica da autonomia pela participação (FONSECA JUNIOR, 1998). Ou seja, o país aderiu à nova agenda internacional, mas, ao mesmo tempo, essa aceitação não significava abrir mão de certas idéias institucionalmente enraizadas no Itamaraty, bem como no imaginário de parte das elites. É importante considerar que, a capacidade de adaptação do corpo diplomático brasileiro às mudanças de governo, contribui para a identificação, ressaltada por vários autores (CERVO, 1994, MELLO, 2000), do sentido de continuidade da política externa brasileira. Assim, por mais que consideremos a noção de continuidade, que inclusive encontra amplo respaldo na literatura especializada (CERVO e BUENO 2002, CERVO 1994, PINHEIRO 2004, LAFER 2004, MELLO 2000), como uma característica importante da política externa brasileira, estamos de acordo com Mariano (2007) e Lima (1994), e entendemos ser necessário acrescentar dúvidas a respeito das reais causas dessa continuidade, sem, contudo, duvidarmos da existência de uma margem mais ou menos delimitada de atuação externa.

Na percepção de parte dos *policy makers* brasileiros, os foros multilaterais são considerados

o melhor tabuleiro para o país atuar na defesa dos seus interesses. Na ótica analítica de Lafer (2004), a ênfase no multilateralismo espelha a própria identidade internacional do país, que vê na mediação entre os fortes e fracos, sua principal contribuição para a estabilidade internacional. O reconhecimento da projeção internacional, ainda segundo esse autor, não se daria mediante o recurso à força, mas, por meio da diplomacia parlamentar. No discurso diplomático, o país teria legitimidade para exercer esse papel em função do seu histórico diplomático pautado no pacifismo, no respeito ao direito internacional, na defesa do multilateralismo e nos princípios de auto-determinação e não-intervenção. Mas, como se depreende da análise de Lima (2005), a concepção de mediador cria uma disjunção entre este proclamado papel e a aspiração de participar e influir nas grandes decisões internacionais. O fato é que a relativa instrumentalização da condição de potência média, para a defesa de interesses particulares, é uma condição que pode ser verificada em diferentes momentos da história da política exterior do Brasil.

Na visão de alguns dos formuladores de política externa brasileira, o país teria um importante ativo histórico-diplomático em termos de participação no âmbito multilateral³. É um dos poucos países da periferia do sistema a ter participado ativamente da construção da ordem econômica internacional em várias épocas, através de sua presença em inúmeras conferências multilaterais. Especificamente no caso do GATT/OMC, o desempenho do país buscou, ainda que com algumas variações quanto à forma e intensidade, externalizar as incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais poderosos e influentes do sistema internacional. Os custos ocasionados pela participação do Brasil na OMC seriam contrabalançados pela possibilidade de influenciar as regras de comportamento dos países desenvolvidos que, de outra forma, dificilmente poderia ser almejada.

A noção de país intermediário, ou potência média, também ganha destaque nas tentativas de entendimento da política exterior brasileira. Sennes (2001) e Lima (1990) são duas referências importantes no Brasil que trabalham com esse atributo, enquanto variável chave para explicar a postura externa do país. Keohane (1969), num texto que se tornou seminal, coloca que potências médias são *system-affecting state*; isto é, aqueles Estados que não conseguem influenciar os rumos do ordenamento mundial em termos individuais, mas que podem ter algum peso por meio de alianças e articulações coletivas nos âmbitos regional e global. Uma potência média, na ótica de Keohane (1969, p. 296), pode ser definida como um Estado cujos líderes “consideram que eles não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar um impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional”.

Nessa direção, Oliveira, Onuki e Oliveira (2006) consideram que a constituição de coalizões Sul-

² A esse respeito, uma referência importante é o trabalho de Mello (2000).

³ Segundo Lima (2005), a aspiração pelo reconhecimento internacional foi tradicionalmente perseguida mediante uma política deliberada de presença nos fóruns multilaterais. Para uma análise histórica da participação brasileira no GATT, ver: ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (org). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura, 1996.

Sul é altamente dependente da presença de um empreendedor político, dado que a ação não se concretiza de forma espontânea. Segundo os autores, este papel seria desempenhado por países intermediários, ou para usar o termo de Keohane (1969), potências médias. Narlikar e Hurrell (2006) consideram que a postura de liderança em coalizões do Brasil e da Índia tem um papel importante para que outros países em desenvolvimento possam aproveitar a plataforma institucional, bem como os nichos normativos das negociações da Rodada Doha. No caso do G-20, esse papel de empreendedor político é desempenhado, em grande medida, pelo Brasil, em decorrência, entre outros fatores, da auto-percepção do país como sendo uma potência média. A própria diplomacia brasileira incorpora essa idéia que também parece ser razoavelmente absorvida por parte significativa das elites.

Pinheiro (2004, p.8) aponta que "na conjugação de idéias e interesses, o que se percebe na política externa brasileira é a hegemonia de uma visão realista das relações internacionais e do papel que o país deveria desempenhar no sistema". O conceito de autonomia, que seria um corolário dessa percepção realista do cenário internacional, constitui um atributo estrutural da política exterior do Brasil. Contudo, épocas distintas e contextos internacionais diferentes resultam em diferentes interpretações do que seja a autonomia. Talvez a principal explicação para a variação do termo qualificador do conceito de autonomia na política externa brasileira, sejam as diferentes interpretações de como torná-la operacional diante de diferentes condições domésticas e externas. Mas, de qualquer forma, autonomia e desenvolvimento podem ser entendidos como elementos que caracterizam a atuação externa brasileira ao longo da história, e, atualmente. (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI e MARIANO, 2006).

Outro paradigma recorrente da forma de o país relacionar-se externamente é o universalismo (MELLO, 2000) ou globalismo (PINHEIRO, 2004). Poderíamos dizer que este tem início nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), quando da formulação da "Política Externa Independente". Contudo, as condições reais de implementação do conceito de universalismo só puderam ser verificadas efetivamente em meados dos anos 1970, com o pragmatismo responsável de Geisel e seu chanceler Azeredo da Silveira (FONSECA JR, 1998).

Assentados tais pontos, iremos discutir, especificamente, as principais diretrizes da política externa do Governo Lula da Silva. Entendemos que o elemento explicativo da atuação brasileira no G-20 é um importante eixo da política exterior de Lula da Silva. Destaca-se na relação externa, a partir de 2003, uma busca de maior coordenação política com países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se reforçam paradigmas históricos de longo prazo da memória diplomática brasileira. O país busca explorar as possibilidades existentes, num quadro de limitações concretas consideráveis. Ademais, observa-se uma

certa ênfase na busca de recursos de poder que possibilitem maior autonomia e viabilize uma participação mais efetiva nas principais discussões do cenário externo. Como uma parte constituinte desse objetivo, os *policy makers* brasileiros, no governo de Lula da Silva, enfatizam a cooperação Sul-Sul, buscando maior equilíbrio nas negociações com os países desenvolvidos.

2. A Política Exterior de Lula da Silva

Desde à época das eleições presidenciais de 2002, o discurso diplomático do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, repercutido em todo o seu governo (inclusive em parte do Itamaraty), sinaliza a hipótese de mudança no relacionamento externo do Brasil. Contudo, é importante considerar que algumas dessas novas iniciativas externas constituem, na verdade, desdobramentos e, em alguns casos, o reforço de ações que já vinham sendo estruturadas. Na perspectiva da análise de Hirst e Soares de Lima (2006), a política externa do atual governo apresenta maiores sinais de mudança do que continuidade em relação à política externa do governo anterior⁴.

Neste trabalho, pelo prisma que considera continuidades e rupturas, constata-se certa linha de permanência, no sentido de conceber a OMC como a principal arena de negociações comerciais internacionais. Essa continuidade também deve ser entendida, como explicam alguns analistas, pelo efeito inercial da participação em negociações de longa duração. Tal como no Governo de Lula da Silva, na administração de Cardoso (1995 - 2002), também se ensaia uma aproximação com a China, a Índia e a África do Sul; essa aproximação foi destacada, quando da eleição de George W. Bush, para a presidência dos EUA, ocasião em que se observava uma nítida mudança na tática hegemônica dos norte-americanos, com o revigoramento do unilateralismo. Da mesma forma, no final do governo Cardoso, as coalizões na lógica da cooperação Sul-Sul estiveram presentes, como no contencioso⁵ das patentes farmacêuticas contra os EUA, quando o Brasil se aliou à África do Sul e à Índia para tentar reduzir os preços internacionais dos remédios contra o HIV/AIDS. Mas, o fato é que este tipo de aproximação somente foi institucionalizado no governo de Lula da Silva. Há elementos para se pensar que, de certa forma, durante parte do Governo Cardoso o Brasil se posicionou na corrente política hegemônica do cenário internacional. Ao passo que, no Governo Lula, o país procuraria edificar as bases de um movimento contra-hegemônico, ainda que num sentido relativo do termo. A chamada diplomacia presidencial⁶, que marcou o Governo Cardoso, que consistia numa intensa agenda de viagens de alto nível ao exterior, foi mantida no Governo Lula, não obstante ter ocorrido uma mudança de ênfase, quanto aos destinos das viagens.

Lima (2005) considera que uma das principais diferenças entre a administração Lula da Silva e

⁴ Velasco e Cruz e Stuart (2003) também seguem essa linha de análise, destacando as mudanças/rupturas que teriam surgido com a mudança de Governo. Para uma análise crítica dessas mudanças, ver, Lafer (2004) e Abreu (2005).

⁵ A obra de referência sobre o conceito de diplomacia presidencial é o livro de DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

⁶ Para uma análise de todos os contenciosos que o Brasil esteve presente no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, como demandante e demandado, no período de 1995 a 2005, ver: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Política Externa Brasileira e Regimes Internacionais: o Brasil na OMC*. Relatório Parcial de Pesquisa, FAPESP, novembro de 2005.

Cardoso, reside nas distintas interpretações a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente. Como reflexo desse fato, nota-se, no governo de Lula da Silva, uma maior ênfase nos aspectos prioritariamente políticos da conduta diplomática. Apesar dessas mudanças, permanece o objetivo tradicional da política exterior do Brasil de tornar o país um ator relevante no sistema internacional, ainda que o caminho na busca desse objetivo possa ter sido relativamente modificado.

Numa perspectiva crítica, Lafer (2004), que foi Ministro das Relações Exteriores, na parte final do governo Cardoso, considera que a emergência da cooperação Sul-Sul, como um elemento central da política externa brasileira, verificada no Governo de Lula da Silva, não somente é um exemplo de descontinuidade em relação à política externa do governo Cardoso, como também o é em relação a todos os outros governos democráticos que se sucederam depois do término do regime militar. Veiga (2005) avalia que a estratégia de negociações comerciais do Governo Lula da Silva, que prioriza a relação com os países do Sul, é instrumentalizada domesticamente, para remediar, ao menos em parte, o desgaste causado junto a uma parte do eleitorado do Partido dos Trabalhadores (PT), pela adesão governamental à ortodoxia econômica.

Nota-se que no governo de Lula da Silva, o país demonstra uma posição mais crítica em relação aos efeitos da globalização e do neoliberalismo e se nega a assumir compromissos internacionais que cerceiem a capacidade do Estado de estabelecer políticas públicas nacionais em setores considerados importantes. Em que pese o fato de se manter uma política macroeconômica ortodoxa, semelhante à do período Cardoso, Lula da Silva e seus formuladores de política exterior parecem ter uma visão mais reticente quanto aos constrangimentos e possibilidades da ordem internacional vigente. Na percepção de alguns dos formuladores da política exterior de Lula da Silva, as relações do Brasil com os Estados Unidos e com a União Européia já teriam, em certo sentido, uma dinâmica tradicional, fruto inclusive do histórico do relacionamento, principalmente com os EUA. Por isso, atualmente o país tem investido importantes recursos diplomáticos no sentido de fortalecer as suas relações políticas e econômicas com outros países em desenvolvimento. O governo Lula da Silva busca dar um novo impulso político no relacionamento entre o Brasil e outros países do Sul. Alguns dos seus formuladores argumentam que o aumento do comércio entre esses países poderia gerar uma nova geografia política, econômica e comercial do mundo. A aliança, no âmbito dos países em desenvolvimento, aumentaria a respeitabilidade dessas coalizões e possibilitaria um diálogo mais simétrico com os EUA e a UE.

Seguindo essa linha de raciocínio, o G-20 seria considerado um componente significativo, para a configuração de uma nova geografia comercial mundial. Formado por Estados intermediários

de grande destaque, principalmente Brasil, Índia, África do Sul e China, a coalizãoalaria pela grande causa dos países em desenvolvimento nas negociações agrícolas, quais sejam: acabar com as barreiras e subsídios de alguns países desenvolvidos que prejudicam, sobremaneira, determinadas economias do mundo subdesenvolvido⁷. Além do mais, o G-20 estimularia o diálogo entre parceiros em potencial, estreitando os laços políticos e econômicos entre o grupo dos emergentes. Essas são as idéias que transparecem nos discursos, comunicados e visitas presidenciais do Governo Lula da Silva.

Assim, a estratégia de inserção internacional do atual governo, sem diminuir a importância das relações com os Estados Unidos e a União Européia, atribui centralidade à dimensão Sul-Sul. O próprio presidente, Lula da Silva (2007) afirma que se procura: "manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo". Essa política tem sua expressão na expansão das relações com a África, a Ásia e o Oriente Médio. Mas, cumpre frisar que, apesar das críticas de uma parte da imprensa e do empresariado, essa política guarda considerável senso de realidade, evitando criar conflitos desnecessários, e, apesar de alguns críticos afirmarem o contrário, o país, mantém boas relações com os países desenvolvidos, principalmente com os norte-americanos. A busca de diversificação dos parceiros comerciais e políticos encontra certa ressonância na própria diversidade geográfica do comércio exterior do país.

O objetivo de fortalecer as relações, com os países do Sul, também pode ser depreendido da declaração do Ministro das Relações Exteriores de Lula da Silva, embaixador Celso Amorim (2004), quando considera que "a magnitude e a diversidade dos interesses do Brasil orientam a nossa política de redimensionar a geografia de nossas relações internacionais". No campo das ações concretas, podemos notar esse objetivo como subjacente aos seguintes eventos diplomáticos: instituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA); retomada e estreitamento de relações de amizade com os países africanos; campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU; ação de destaque nas negociações da OMC; aproximação com os países asiáticos e do leste europeu (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ao fim e ao cabo, busca-se, pois, a manutenção da autonomia do país, por meio do aumento dos recursos de poder.

Por isso, na moldura da política externa do Governo Lula, as coalizões são entendidas como um elemento de construção de capacidade de influência na elaboração de normas e padrões globais, de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses dos países do Sul (LIMA, 2005). Sustentam a idéia de mudança de paradigmas na política exterior, principalmente, duas coalizões internacionais, que surgem, no Governo de Lula da Silva: o G-20 e o IBSA⁸. O IBSA, com a Declaração de Brasília, de junho de 2003, efetiva a formação

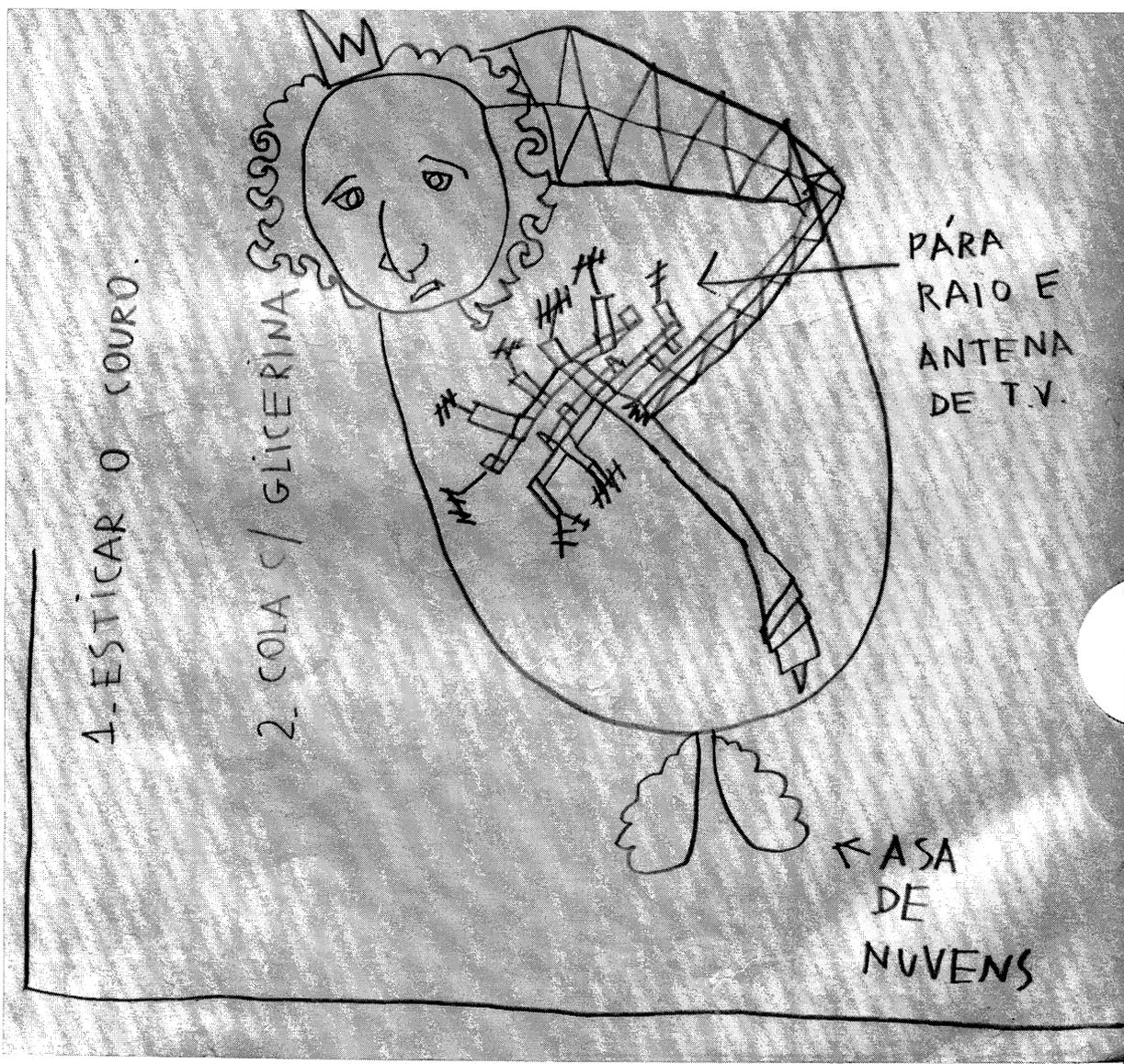
⁷ Ainda que alguns países em desenvolvimento, como os países africanos, se beneficiem indiretamente dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, principalmente da UE.

⁸ Para maior entendimento sobre o Acordo IBSA, consultar o trabalho de Oliveira, Onuki e Oliveira (2006), que apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa abrangente sobre o tema.

de uma aliança estratégica entre Brasil, Índia e África do Sul, conhecida, a partir de então, como G-3, ou IBSA⁹. Pouco tempo depois, o G-20 surge, na Reunião Ministerial de Cancun, da OMC, em setembro de 2003. Para os países intermediários, como o Brasil, as coalizões são um instrumento essencial para o exercício da influência na política internacional. Na maioria das vezes, esses países não são suficientemente fortes, para fazer prevalecer o seu ponto de vista no resultado das negociações, e o fato de ter o respaldo de uma coalizão, aumenta, consideravelmente, o poder de barganha desses países. É nesse sentido que devemos contextualizar, na perspectiva da política exterior do Brasil, o entendimento do acordo IBSA e a formação do G-20. Na ótica da diplomacia brasileira, as tentativas, no sentido de constituição de coalizões, inserem-se, pois, na estratégia macro de qualificar-se enquanto *global player*. No dizer do Ministro Celso Amorim (2004) esta política tem surtido certo efeito, pois "o Brasil tem logrado mudar a agenda internacional, fortalecendo a multipolaridade". O objetivo de fortalecer a multipolaridade relaciona-se com a concepção de maior democratização das relações internacionais: "a democratização das relações

internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da Humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada estado" (SILVA, 2003, p. 11).

Portanto, no governo Lula da Silva, parece prevalecer a idéia que a ênfase nas relações Sul-Sul, além de ampliar os investimentos e as exportações brasileiras, deve ser entendida como um movimento de reforço de uma aliança política para atuar de forma mais coesa no sistema internacional. Nessa lógica, a diplomacia brasileira tem buscado fortalecer os laços e entendimentos, por meio de acordos comerciais, memorandos de entendimentos e visitas presidenciais, com países como China, África do Sul, Índia, Argélia, Egito, Angola e República Democrática do Congo. Na visão de alguns, o componente comercial não seria a motivação principal da postura brasileira, embora haja a expectativa que essa aproximação possa impulsionar o intercâmbio comercial. Os dados de comércio sugerem que isso, de alguma forma, pode estar ocorrendo. Da mesma forma, a expectativa é que essas iniciativas possam gerar externalidades positivas em termos de convergência de posições, nas esferas tanto dos fóruns



⁹ Outra questão relevante, mas que foge ao espectro analítico nesse trabalho, é a seguinte: essas coalizões reforçam ou enfraquecem a posição do Brasil como "líder" na América do Sul?

multilaterais, quanto dos regionais. A decorrência nesses casos parece estar sendo parcialmente correspondida.

3. A Particularidade da Coalizão G-20

A Reunião de Cancun da OMC, de 2003, que possibilitou o surgimento do G-20, foi inviabilizada, entre outros fatores, mas, principalmente, em virtude de os países em desenvolvimento manterem uma posição unificada face à pressão dos Estados Unidos e União Européia, mesmo que entre aqueles houvesse diferenças quanto a determinados temas da agenda agrícola. Era evidente a diferença fundamental nas propostas demandantes brasileiras, relacionadas com os três pilares das negociações agrícolas e as posições defensivas indianas. A Índia, como se sabe, não está disposta a abrir o seu mercado agrícola. Pede uma liberalização unilateral por parte dos países desenvolvidos¹⁰. Os representantes indianos argumentam que a proteção do seu mercado agrícola justifica-se, no papel fundamental que este desempenha no equilíbrio e no desenvolvimento da sociedade indiana¹¹. Por isso, os indianos vêem uma razão de ser do apoio interno. Portanto, o consenso Brasil-Índia estrutura-se em torno da questão de acesso aos mercados e diminuição

dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos, sendo essa, inclusive, a principal bandeira do G-20.

Após a Reunião Ministerial de Cancun, o G-20 foi gradualmente recebendo reconhecimento internacional. Grande parte desse reconhecimento se deve à capacidade que o grupo demonstrou de apresentar uma postura coesa em relação às negociações agrícolas (ainda que existam diferenças em relação a outros temas). Outro elemento importante foi o esforço do grupo, notadamente do Brasil e da Índia, em apresentar propostas técnicas nas diversas reuniões dos grupos de trabalho em Genebra. Analisando as propostas de negociação do G-20, no *website* oficial do grupo, 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 nas suas propostas tecnicamente substantivas (NARLIKAR, 2003). Os documentos do grupo sugerem a criação de mecanismos de salvaguardas especiais e de uma categoria de produtos sensíveis, que poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento, em caso de surto de importações. O grupo defende o argumento que os países em desen-



10 Essa percepção indiana está parcialmente incorporada no Comunicado do G-20: "Com relação a acesso a mercados, o G-20 propõe melhoras substanciais por meio de cortes tarifários mais profundos e da eliminação de salvaguarda especial para países desenvolvidos".

11 É interessante observar a declaração do Ministro Celso Amorim, exposta no web site oficial do G-20: "Em particular, o Grupo busca combater as distorções e restrições que afetam o comércio agrícola, no que concerne aos subsídios à exportação, e outras medidas de promoções de exportações, apoio interno que distorce o comércio e empecilhos ao acesso dos produtos originários de países em desenvolvimento. Além disso, tal como contido no mandato negociador, o Grupo busca desenvolver mecanismos de tratamento especial e diferenciado que promovam a segurança alimentar e atendam as preocupações dos países em desenvolvimento com suas populações rurais". Cabe notar, pois, que esse discurso parece refletir parte da preocupação indiana nas negociações agrícolas da OMC.

volvimento não deveriam assumir compromissos maiores que os atuais, no que tange a acesso a mercados, pois, em diversos países, predominam formas de agricultura não-comerciais. O consenso do grupo refere-se à eliminação dos subsídios à exportação para produtos agrícolas.

Impulsionados pela atuação do G-20, os países em desenvolvimento alcançaram maior participação no processo negociador da OMC. O Brasil, junto com a Índia, passou a integrar grupo de cinco atores – ao lado dos Estados Unidos, União Européia e Austrália – que desempenharam um papel preponderante, no estabelecimento das bases sobre as quais se assentou a decisão final do Pacote de Julho de 2004, e ainda hoje são atores importante no palco das negociações. Fica claro que, para formar o G-20 e compatibilizar os diferentes interesses, países exportadores, como o Brasil e a Argentina, reduziram seus graus de ambição em relação ao acesso a mercados de bens agrícolas nos países em desenvolvimento. O grupo concentrou seus esforços na eliminação de práticas que distorcem o comércio agrícola, como, por exemplo, na redução substancial das medidas de apoio interno dos países desenvolvidos. Podemos considerar, que esse consenso intra-coalizão é um dos fatores que explicam, até o momento, o relativo sucesso do grupo.

Na perspectiva brasileira, a cooperação no âmbito do G-20 pode gerar efeitos de radiação, tanto para outras áreas, quanto para outros temas. Essa expectativa certamente é uma das motivações da postura do país na coalizão. Quando o Brasil afirma que os países em desenvolvimento deveriam ser poupados de demandas em acesso a mercados, fica claro que incorpora as demandas de seus principais aliados na coalizão, mesmo que, para isso, suas demandas tenham que ser acomodadas. O país reconhece que depende do apoio de outros países em desenvolvimento, para obter um acordo que seja mais equilibrado, mesmo que talvez não seja o ideal. Acreditamos que o entendimento em torno do G-20, na perspectiva da política exterior do Brasil, em parte, relaciona-se com a cooperação Sul-Sul, assim como com as conotações geo-estratégicas que poderiam estar subjacentes ao esforço do país, na coordenação da coalizão, mas, também, devemos levar em consideração que, o status de líder da coalizão, corresponde à expectativa de uma parte das elites e da diplomacia brasileira, discutida na primeira parte deste texto, de tornar o país um ator protagônico no cenário político internacional.

5. Os Desafios da Cooperação Sul-Sul

Como vimos, a atuação do Brasil no G-20, de certa forma, indica a importância conferida à cooperação Sul-Sul pelo atual governo brasileiro. Nesta seção do trabalho, procuraremos dimensionar, de maneira mais ampla e de forma exploratória, as possibilidades, da cooperação Sul-Sul, no mundo das “polaridades indefinidas”. Parece existir um nicho interessante de possibilidades

para uma estratégia de cooperação Sul-Sul no âmbito multilateral, como o próprio G-20 sugere, mas, ao mesmo tempo, podemos observar alguns desafios.

Os efeitos do aprofundamento do processo de globalização produtiva, as constantes mudanças nos padrões tecnológicos, as crises fiscais dos países subdesenvolvidos e dos seus modelos de desenvolvimento, bem como o Fim da Guerra Fria, de certa forma, desestruturaram a homogeneização que tratava o Sul como um bloco. Ocorreu uma diversificação entre os países em desenvolvimento, em função das diferentes capacidades e estratégias destes frente aos novos desafios e possibilidades internacionais. Um dos resultados desse processo foi uma maior diversificação quanto aos interesses desses países, e a conseqüente diluição de alguns dos princípios representativos dessa faixa de nações. Na visão de alguns dos formuladores da política externa do Governo Lula, o conjunto heterogêneo dos países em desenvolvimento teria reivindicações comuns, especialmente nos terrenos do comércio e do combate à pobreza.

“Apesar das diferenças entre o Brasil e os outros grandes Estados periféricos, ao compartilharem características e interesses comuns e estarem situados em regiões distantes, seus interesses não são diretamente competitivos e, assim, há condições para a construção de projetos políticos comuns” (GUIMARÃES, 1999, p.141).

Como vimos, a aproximação com os países do Sul ganhou importância na agenda externa do governo de Lula da Silva, buscando aumentar o poder de barganha do Brasil nas negociações comerciais e no sistema político internacional. O país assumiu uma postura mais assertiva em termos de liderança pronunciada em coalizões Sul-Sul. Contudo, temos que considerar também algumas dificuldades para a total consecução dos projetos almejados.

Inicialmente, a Colômbia, o Peru e outros países da América Central também faziam parte do G-20, contudo, esses países se retiraram da coalizão devido a pressões norte-americanas¹². Este episódio, entre outros, sugere que os países menos desenvolvidos, entre aqueles considerados em desenvolvimento, estão suscetíveis e esse tipo de pressão e, por não terem preocupações sistêmicas, podem ceder à estratégia das potências. Alguns países tendem a se preocupar e a direcionar suas ações de política externa a temas que afetam a sua existência imediata, tendo assim, uma posição ambígua quando adentram uma coalizão como o G-20. O ingresso na coalizão possibilita maior participação nas decisões, mas, ao mesmo tempo, motiva o oferecimento de maiores benefícios por parte dos atores mais fortes do sistema, visando desmembrar a coalizão. Uma variável importante que deve ser levada em consideração no entendimento dessa questão no caso

¹² O objetivo dos EUA era causar o efeito dominó no G-20. Uma vez que, quando um país sai de uma coalizão, aumenta o medo dos outros de ficarem isolados na etapa final.



do G-20 consiste em dimensionar a capacidade que o Brasil detém de convencer os parceiros a permanecer na coalizão. Uma das concessões que o país vem fazendo, no âmbito do G-20, consiste em reduzir o seu nível de ambição, no que se refere ao acesso aos mercados dos países em desenvolvimento, em prol da ação coletiva. Mas, por outro lado, não podemos deixar de considerar que os instrumentos de coerção e *side-payments* dos países desenvolvidos, tanto em relação aos outros países, como em relação ao próprio Brasil, podem vir a fragilizar algumas das posições do país.

Como indica Steinberg (2002), os países desenvolvidos utilizam a coerção ou a ameaça, no intuito de ajustar os interesses dos países em desenvolvimento no contexto da pactuação assimétrica. Essa estratégia explica o alinhamento e o fato de alguns países em desenvolvimento concordarem com determinadas políticas dos países desenvolvidos amplamente condenadas, no entanto, por alguns dos seus pares do Sul. Os interesses dos países ACP (África, Caribe e Pacífico) nas negociações internacionais, por exemplo, centram-se na manutenção do acesso privilegiado aos mercados da União Européia e de outros países do Norte, para uma série de *commodities*.

Segundo Oliveira, Onuki e Oliveira (2006, p. 25) a plausibilidade que as bases do ressurgimento das coalizões Sul-Sul assente-se em fatores endógenos pressuporia a idéia que "a interdependência sul-sul estaria se ampliando, premissa dificilmente defensável. Ao invés disso, o fato é que, mais a mais, o desenvolvimento da periferia passa pelos *links*, em termos de comércio e investimentos com o norte". 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, pode colocar determinadas limitações objetivas à efetividade da cooperação Sul-Sul. As debilidades estruturais dos países não podem ser resolvidas no curto prazo e a vontade política, apesar de ser um fator importante, pode não ser totalmente suficiente para impulsionar a cooperação Sul-Sul. Dupas (2006, p.362) considerando a iniciativa IBSA, afirma:

"As análises apresentadas nesse estudo permitem visualizar — para além de eventuais possibilidades pontuais de colaboração comercial e tecnológica, adicionadas a alinhamentos em geometria variável em fóruns internacionais — que as sinergias efetivas entre os três países não parecem suficientemente relevantes para virem eles a constituir um bloco coeso que influa no poder global."

As pesquisas dedicadas ao estudo da iniciativa IBSA convergem no sentido de considerar determinadas dificuldades. Oliveira, Onuki e Oliveira (2006, p.34) consideram que a aliança "IBSA na área de segurança voltada ao jogo multilateral, como de resto de um posicionamento em termos de alta política, está mais para pensamento desejável do que um cenário provável". Mas, ao mesmo tempo, esses trabalhos permitem supor que com determinada engenhosidade diplomática, as sinergias existentes podem dar substrato a ações conjuntas que viabilizem ganhos relativos de poder em áreas específicas. A postura do Brasil, no G-20, e no acordo IBSA, parece estar relacionada com um conjunto mais amplo de objetivos de política exterior. O que se busca é desenvolver alternativas, para diminuir a influência decisiva

dos países desenvolvidos no direcionamento dos principais temas internacionais, ao mesmo tempo em que se busca projetar o Brasil como um ator relevante no sistema internacional.

5. Considerações Finais

Pelo exposto, podemos observar que a atuação do Brasil na OMC, por meio do G-20, insere-se num projeto de ampliação consistente da presença brasileira no sistema político internacional. Da mesma forma, significa o retorno das tentativas de cooperação Sul-Sul, no mundo pós - Guerra Fria. Um dos motivos do ressurgimento dessa questão, talvez, seja o questionamento quanto aos resultados advindos do modelo de "autonomia pela participação". Nesse contexto, buscamos igualmente demonstrar que a possibilidade de concretização efetiva das estratégias de cooperação Sul-Sul apresenta desafios; contudo, não quer dizer que se deva abandoná-las. A atuação de forma conjunta parece ser o único meio de os países em desenvolvimento aumentarem a sua participação no resultado dos acordos na OMC. A articulação entre os países em desenvolvimento é também uma forma importante para esses países buscarem tornar o sistema internacional mais permissível às suas necessidades e interesses.

Observamos que a ação internacional do Brasil tem uma série de limitações, associadas tanto à condição de país em desenvolvimento, quanto à estrutura do sistema internacional. A capacidade de influência real do país parece ser baixa. Sob essa ótica, a posição do país no G-20 pode

ser vista de forma relacional, ou seja, a liderança do grupo garante maior participação no processo decisório, e, simultaneamente, contribui para uma maior projeção externa do país. Portanto, a atuação na OMC, por meio de coalizões, aumenta a possibilidade de ganhos para o país.

Não podemos perder de vista que a prioridade de atuação internacional, mediante coalizões Sul-Sul, atende também aos anseios de uma parte dos grupos sociais que angariam considerável sustentação ao atual governo, bem como às interpretações e visões de mundo de importantes lideranças que atuam na esfera do Executivo e do Partido dos Trabalhadores (PT). O governo busca fortalecer o debate a respeito dos temas do desenvolvimento, do combate à pobreza e da desigualdade entre os países. Esses temas são tradicionais, históricos da diplomacia brasileira, mas, o caráter do governo Lula da Silva, sua base social original, dão-lhe particular significado. Os elementos explicativos da atuação do Brasil no G-20 coincidem, em termos gerais, com a orientação adotada pela política externa multilateral do governo de Lula da Silva. No que se refere ao padrão de comportamento de longo prazo da diplomacia brasileira, podemos sublinhar os conceitos de autonomia e universalismo, como subjacentes às articulações internacionais do país. Como indica a literatura de política exterior do Brasil, discutida na primeira seção deste trabalho, as ações parecem variar na história, de acordo com a avaliação sobre o método mais conveniente e eficiente, no sentido de não só atingir determinados objetivos, como também de manter certa margem de manobra e autonomia.

Submissão: Dezembro / 2007

Aprovação: Julho / 2008

Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de P. (2003) Riscos da nova estratégia brasileira na OMC: falta agenda positiva às alianças do Brasil. *O Estado de S.Paulo*, 01 set.
- AMORIM, Celso. (2004) *Brasil quer Fortalecer a Multipolaridade Internacional*. Entrevista ao Jornal Mundo, Geografia e Política Internacional. Ano 12, nº 1, mar
- _____. *Política Externa do Governo Lula: Os Dois Primeiros Anos*. Disponível: <observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em 08/10/2005.
- _____. Entrevista: Celso Amorim. Revista Isto É. 29/11/2006.
- CERVO, Amado Luiz (org). *O Desafio Internacional a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco; STUART, Ana M. (2003) Cambiando el rumbo: la política exterior del presidente Lula. In: ÁLVAREZ, Chacho. *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- DUPAS, Gilberto. (2006) África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças. In: VILLARES, Fábio. *Índia, Brasil e África do Sul: Perspectivas e Alianças*. São Paulo: Editora Unesp.
- FONSECA JR, Gelson. (1998) *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (1999) *Quinhentos Anos de Periferia*. 3.ed. Rio Grande do Sul: Contraponto.
- HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. (2006) A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. *Global Society*, v. 20, nº 4, p. 415-433.
- LAFER, Celso. (2004) A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva.
- LIMA, Maria Regina S. (1994) Ejes Analíticos Y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, nº 2, 1994.
- _____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.48, nº1, 2005.
- _____; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, nº 82, 2006.
- LULA DA SILVA, (2003). Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: *A Política Externa do Brasil*, Brasília: IPRI/Funag.
- _____. Discurso do Presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007 – 2010. Presidência da República, 1/1/2007.
- MARIANO, Marcelo P. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP, 2007.
- MELLO, Flávia de Campos. Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.
- NARLIKAR, Amrita. *International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO*. London: Routledge, 2003.
- _____; TUSSIE, Diana. NARLINAR, Auritè & TUSSIE, Diana, Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions. *LATN Working Paper*, nº18, 2003.
- OLIVEIRA, Amancio; ONUKI, Janina.; OLIVEIRA, Emanuel. N. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, v. 28, nº 2, dez. 2006.
- Pinheiro, Leticia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- SENNESE, Ricardo. *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.
- SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: < www.cebri.org.br/pdf/100_PDF.pdf>. Acesso em: 06 dez 2006.
- STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, v. 56, nº2, 2002.
- _____: Two Years of Activities of the G-20: Moving Forward the Doha Round. Disponível em: <www.g-20.mre.gov.br> Acesso em: 05 dez. 2006.
- VEIGA, Pedro da Motta. A política comercial do Governo Lula: Continuidade e Inflexão. *Working Papers*, LATN/RBCE, 2005.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. A Alca e a Política Externa Brasileira. In: *Cadernos CEDEC* nº 74, 2005.
- _____; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Mimeo, 2007.
- _____; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; Favaron, Gustavo M. The role of regional integration for Brazil: universalism, sovereignty, autonomy and elites' perception. In: *Seventh International Comparative Interdisciplinary Studies Section (CISS)*, Millennium Conference, Buçaco - Portugal, 2007.