

OS GRANDES PAÍSES PERIFÉRICOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Maria Regina Soares de Lima*

Daniel Ricardo Castelan**

1 INTRODUÇÃO

É inegável que nos últimos dez anos assistimos a uma mudança de patamar da inserção internacional do Brasil. Na atualidade, a internacionalização política e econômica do país se processa de três formas, principalmente. Por um lado, por via do comércio e dos investimentos de grandes empresas públicas e privadas, com forte apoio estatal, seja da política externa seja das agências públicas de fomento e crédito, destacando-se o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como o principal organismo de financiamento dos investimentos brasileiros no exterior e agente indutor da diversificação de mercados não tradicionais na pauta exportadora brasileira. Outra via se dá por meio da construção de instâncias de concertação política e participação em coalizões, envolvendo alguns dos grandes países do Sul, na articulação de posições negociadoras comuns em vários temas da agenda global e dos regimes internacionais. Finalmente, uma terceira modalidade é a cooperação para o desenvolvimento em que o país já aparece como um “doador” importante no Sul, dirigida aos países de menor desenvolvimento relativo, destacando-se a própria região sul-americana e a África. Ainda que muitas vezes, na prática, estas atividades se superponham em vários dos teatros de operação e envolvam atores públicos e privados distintos, bem como mecanismos institucionais específicos a cada uma delas, todas participam, por assim dizer, do processo novo e crescente de internacionalização da política externa.¹

Este processo de internacionalização que se acelerou nos últimos anos ainda não foi devidamente estudado, até por seu ineditismo, seja no que se refere aos marcos e mecanismos institucionais em que se está processando, seja nos desafios que coloca para a política externa. Se por um lado novos atores a agendas contribuem para a horizontalização da mesma com implicação para a hipótese tradicional do insulamento do Ministério das Relações Exteriores

* Professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

** Doutorando em Ciência Política do IESP/UERJ.

1. O mapeamento institucional do grau de envolvimento em questões internacionais dos órgãos do Executivo federal foi realizado por França e Badin (2010). O trabalho, extremamente relevante por seu pioneirismo, dá conta de uma ponta de um universo maior das burocracias domésticas envolvidas com questões de política externa. De uma perspectiva mais qualitativa e apresentando os novos atores e as novas agendas da política externa, ver Pinheiro e Milani (no prelo).

(MRE), outras questões complexas também dele resultam. Por exemplo, o risco de potencial fragmentação na condução da política externa e a perda de um centro coordenador tal como ocorria antes com respeito ao papel do MRE. Outro risco, também relevante por suas implicações políticas, reside na potencialidade de que esta fragmentação possa gerar a captura de órgãos do Executivo por interesses e atores privados que constituem os principais agentes, no âmbito da sociedade civil, do processo de internacionalização.

Este artigo focaliza uma das dimensões da reconfiguração da política externa, aquela relacionada à formação de instâncias de coordenação de posições políticas em negociações internacionais com outros grandes países do Sul, os assim denominados Grandes Países Periféricos.² Na segunda seção, discutimos os principais objetivos estratégicos e táticos da coordenação de posições negociadoras em fóruns globais com os grandes países periféricos para a política externa. Em seguida, analisamos a formação de variadas coalizões iniciando com a questão da regulação do comércio no âmbito da Rodada Doha. Em seguida, examinamos a coordenação no campo financeiro com os países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), quer no Grupo dos 20 (G-20) financeiro, quer no Fundo Monetário Internacional (FMI). O artigo se encerra destacando o novo papel do Brasil e dos demais grandes periféricos na mudança das regras internacionais que lhes são desfavoráveis e sua contribuição para a institucionalização de novos procedimentos internacionais no comércio e nas finanças.

2 A CONSTRUÇÃO DA CONCERTAÇÃO POLÍTICA

Na mudança de patamar da inserção internacional do país, um aspecto importante foi a reconfiguração da política externa como instrumento adicional da estratégia de desenvolvimento. Neste particular, a concertação com os grandes países do Sul tem objetivos estratégicos e táticos para a política externa.

O principal objetivo estratégico do Brasil é retomar o protagonismo clássico com vistas a mudanças normativas nos regimes internacionais de forma a torná-los mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento (PEDs), de modo geral, e aos dos países em ascensão, em particular. Para tanto, a desconcentração do processo decisório nas diversas instâncias de regulação internacional é avaliada como crucial. Como um participante ativo na economia globalizada, mas sem o respaldo da capacidade nuclear-militar dissuasória, por decisão constitucional, o Brasil necessariamente terá de fazer uso da sua capacidade de concertação político-diplomática para fazer valer seus interesses na cena global. Do ponto de vista tático, estes objetivos se realizam por via da formação de coalizões de geometria variável, envolvendo grandes países periféricos, mas sem a participação de países desenvolvidos (PDs) do Norte.³

2. A expressão Grandes Países Periféricos foi cunhada por Dupas (2006) para designar países emergentes com massa crítica suficiente para a participação real ou potencial na economia global.

3. Para uma análise destas coalizões na política externa, ver Lima (2010).

A aproximação do Brasil com os polos emergentes de poder foi uma construção política da diplomacia brasileira nesta década. Um dos primeiros passos foi a constituição da Iniciativa IBAS entre Índia, Brasil e África do Sul, em junho de 2003. A instrumentalidade prática do conceito de BRICS levou mais tempo para ocorrer. Iniciada em 2006, com o primeiro encontro dos ministros de Relações Exteriores dos quatro países, somente em junho de 2009 foi realizada a primeira cúpula dos presidentes dos países envolvidos. A crise financeira global de 2008 acelerou o processo de articulação entre os BRICS no âmbito financeiro. A politização dos BRICS, – com a transformação de um simples acrônimo em uma instância de diálogo e coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China, acrescido posteriormente da África do Sul –, foi uma iniciativa brasileira e russa com vistas a explorar possíveis agendas de acordo e mesmo de coordenação tópica em particular nos temas financeiros.

A emergência da concertação política entre os grandes estados periféricos coloca em tela de juízo a hegemonia de uma ordem ultraliberal, cujo principal eixo é a liberação dos fluxos financeiros e a escassa regulação financeira nos países avançados, acompanhada da fragilidade de sua coordenação no plano internacional. A consequência, tal como no final do século XIX e início do XX, quando se observou excessiva liberalização, tem sido a primazia do mercado sobre a sociedade e da estabilidade financeira global sobre a política nacional e, assim como ocorreu no passado, com danos visíveis à democracia, em particular, nos países em crise da dívida soberana. Ademais, a transformação dos BRICS de um acrônimo em uma instância de coordenação entre os países componentes é o sinal mais visível de que a ordem mundial está assumindo contornos mais difusos no que diz respeito à distribuição de poder.

O Brasil, como se sabe, é um defensor do fortalecimento do sistema multilateral universal, centrado na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, tanto o Brasil quanto outros grandes países periféricos são críticos da hegemonia das normas econômicas liberais e, ao contrário, enfatizam a regulamentação financeira, a coordenação do Estado, a segurança econômica, a primazia do desenvolvimento e da inclusão social. Neste sentido, são revisionistas da ordem *liberal* atual e demandam segurança econômica e proteção social na vigência da globalização do capitalismo.

Processos de mudança internacional são complexos e indeterminados. A hipótese realista do desequilíbrio entre ordem e poder deveria ser considerada. Na era da globalização do capitalismo e da interdependência dos mercados, o conflito em torno das regras e das normas das organizações internacionais tende a se tornar o palco principal da transição em curso. Mudanças nas regras e normas vigentes refletem os interesses de setores econômicos ascendentes, como os da indústria farmacêutica, em particular a norte-americana, no caso da regulação das patentes no âmbito da OMC. A questão da reforma do Conselho de Segurança também espelha este movimento de reforma da normatividade construída no pós-Segunda Guerra de modo a adequá-la às mudanças nas hierarquias de poder e prestígio no sistema internacional desde então. O movimento de reforma de normas se reflete também na demanda dos BRICS para que o peso de economias emergentes seja reconhecido na estrutura decisória do FMI e do Banco Mundial (BM) e para que seja alterada a regra informal de que

a direção destes dois principais órgãos de regulação da economia mundial está reservada à Europa e aos Estados Unidos, respectivamente.

A politização dos BRICS e a formação de várias outras instâncias de concertação em diferentes questões, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o BASIC – que envolve Brasil, África do Sul, Índia e China – na mudança climática, o G-20 no comércio, revelam a inteligência diplomática de colocar o país em um patamar institucional que não alcançaria se se levasse em conta apenas a escala de suas capacidades “duras” de poder. Mais uma demonstração de que posturas revisionistas da ordem internacional passam pela mudança das regras e normas vigentes da governança global. O fato de que estes alinhamentos não se produzem no mesmo formato em todos os temas e que existem diferenças entre eles, em função de seus distintos regimes produtivos, não anula a conclusão de que estamos vivenciando um momento muito interessante de desequilíbrio entre ordem e poder, conseqüentemente, de uma variante dos processos de transição internacional em que o conflito é institucionalizado em torno da mudança das regras e normas das instituições internacionais.

Neste artigo, partimos do argumento de que os interesses comuns entre o Brasil e alguns dos grandes países do Sul, em particular os BRICS, se dão em torno de dois objetivos principais: desconcentrar o processo decisório das instituições internacionais e resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas. Examinamos em seguida os formatos variáveis destas coalizões nos campos do comércio e da regulação financeira, âmbitos onde mais claramente se tem observado a constituição de mecanismos de ajustes e concertação entre o Brasil e os grandes periféricos.

3 REGULAÇÃO DO COMÉRCIO: RODADA DOHA

A atuação de Brasil, Índia e China na Rodada Doha ganhou destaque quando, sob a liderança do Brasil, esses países decidiram, em 2003, rejeitar proposta conjunta dos Estados Unidos e União Europeia (UE) nas negociações agrícolas. A coalizão que sustentou a oposição foi o G-20 Agrícola, formada por países antes divididos entre o Grupo de Cairns e o G-33.

A partir de então as propostas do grupo se tornaram indispensáveis para as negociações em agricultura, a ponto de o presidente do grupo negociador estimar que cerca de 80% do documento por ele apresentado em julho de 2008 se deviam a contribuições do G-20. Brasil e Índia, após o esforço de coordenação, passaram a integrar com a UE e os Estados Unidos o chamado *New Quad*, denominação dos membros que decidem a maioria dos temas em negociação, que até Doha era composto por UE, Canadá, Estados Unidos e Japão.

A proposta dos Estados Unidos e da UE para a Reunião Ministerial de Cancun, em dezembro de 2003, sugeria que as tarifas consolidadas fossem reduzidas por meio de três metodologias. Parte seria reduzida através da Fórmula Suíça; outro percentual seria submetido a cortes lineares; enquanto o restante das linhas tarifárias receberia alíquota zero. As negociações seguintes deveriam apenas tratar dos coeficientes de cada fórmula e do percentual de linhas sujeitas a cada abordagem (TN/AG/GEN/8).

O Brasil, que inicialmente havia endossado a iniciativa (WT/MIN(03)/W/6), argumentou em 2004 que a modalidade de cortes apresentada pelos Estados Unidos e UE seria incapaz de reduzir tarifas muito elevadas que incidiam sobre alguns produtos. Se cada país pudesse eleger quais bens seriam submetidos a cada fórmula haveria espaço para a manutenção de picos tarifários, porque pela fórmula linear as pequenas reduções em alguns produtos de importância dos PEDs poderiam ser compensadas por cortes maiores em bens pouco relevantes (TN/AG/GEN/9). A redução de picos tarifários estava prevista no mandato de Doha.

Mas em vez de recorrer ao tradicional Grupo de Cairns para contrapor-se, o Brasil construiu uma coalizão mais abrangente com a incorporação de China, Índia e outros membros do G-33 ao G-20. Até 2003, a atuação do Grupo de Cairns – integrado por grandes exportadores agrícolas – e do G-33 – formado por pequenos produtores –, era, em muitas questões, conflituosa. Enquanto o primeiro buscava agressivamente a liberalização agrícola, o G-33 tentava salvaguardar pequenos produtores da abertura comercial. Para se ter uma ideia, a agricultura emprega na Índia 57% da mão de obra, sendo que 81% dos proprietários agrícolas são pequenos agricultores, incapazes de competir com Brasil, Austrália e Argentina (WT/TPR/S/182/Rev.1). Por isso a incorporação de flexibilidades⁴ maiores para os PEDs nas propostas do G-20, como a criação do Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM, sigla em inglês) e da categoria de “produtos especiais”, foi necessária para que o Brasil e outros emergentes tivessem um papel mais propositivo nas negociações multilaterais. A formação do G-20, no entanto, não decorreu espontaneamente de características estruturais dos membros, que até então apontava para caminhos contrários.

A organização do G-20, ao angariar força política necessária para contrapor-se à proposta dos Estados Unidos e da UE, condicionou o avanço das negociações à incorporação de interesses de PEDs ao regime de comércio. O documento preparado no ano seguinte pelo secretariado, conhecido como pacote de julho, acatou a crítica do grupo e propôs uma fórmula de cortes que levaria a reduções maiores para tarifas mais elevadas. Houve avanços igualmente relevantes na redução de subsídios à produção agrícola (WT/L/579).

Importante notar que, uma vez constituído, o G-20 tornou-se fundamental para reduzir o caráter excepcional e discriminatório do tratamento dos produtos agrícolas na OMC, que se manteve pela preponderância que os Estados Unidos e a Europa tiveram, desde a constituição do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) –, na definição da agenda e das regras do regime. Enquanto barreiras não tarifárias são proibidas em bens industriais, o acordo sobre agricultura permite a adoção de quotas. Se subsídios industriais vinculados a conteúdo nacional

4. O termo “flexibilidades” se refere a um percentual de produtos que serão isentos dos cortes previstos pelas fórmulas de redução tarifária em um processo de abertura comercial. Fórmulas e flexibilidades são os principais componentes do que se chama “modalidades” nas negociações, que estabelecem a maneira pela qual a abertura deverá acontecer.

ou desempenho exportador são proibidos, existem medidas de apoio a produtores domésticos que são isentas de regulação. Algumas dessas exceções foram incorporadas ainda em 1947, na assinatura do Acordo Geral, para acomodar programas de subsídios que então existiam nos Estados Unidos. As exceções se mantiveram pela posição que os países centrais ocupavam na definição das regras e pela relativa fragilidade econômica dos exportadores agrícolas na Rodada Uruguai, quando o tema foi introduzido no mandato negociador.

Mas assim como a constituição política do Sul foi importante nos anos 1960 para que as normas se adequassem à estrutura econômica de países periféricos recém-independentes, a consolidação do G-20 foi importante para que a posição privilegiada dos Estados Unidos e da Europa na regulação do comércio não se perpetuasse.⁵

Entretanto, mesmo em Doha, o G-20 não esgotou as possibilidades de coalizão. Nas negociações em bens industriais, Acesso aos Mercados para os Produtos não Agrícolas – Non-agricultural market access (Nama) –, o Brasil alinhou-se com Índia e outros PEDs no grupo conhecido como Nama-11, liderado pela África do Sul, ainda que sem a participação da China, que defende a posição dos países recentemente incorporados à organização através do grupo dos *Recently Acceded Members* (RAMs); já nas negociações sobre *antidumping* tanto Brasil quanto Índia e China criticaram a metodologia de investigação dos Estados Unidos, mas por meio de propostas apresentadas por coalizões diferentes.

A atuação do Nama-11 foi importante para que a redução tarifária nos PEDs não fosse superior à dos PDs e para vincular o avanço em bens industriais à liberalização agrícola. O grupo passou a ter um papel mais propositivo a partir de 2005, quando se chegou a um acordo provisório sobre a fórmula de redução tarifária na Reunião Ministerial de Hong Kong.

A metodologia adotada no encontro, ao contrário do que haviam proposto Argentina, Brasil e Índia,⁶ foi a Fórmula Suíça, que promove cortes maiores em tarifas mais elevadas. No entanto, em bens industriais as tarifas consolidadas dos PEDs são maiores do que as dos PDs, como resultado do acordo fechado ao final da Rodada Uruguai, e portanto haveria cortes maiores no primeiro grupo se fossem adotados os coeficientes sugeridos pelos PDs. O resultado estaria em contradição direta com o princípio de “reciprocidade menos que completa aos PEDs” incorporado ao mandato negociador em Doha.

Portanto o grupo Nama-11 submeteu em 2007 proposta para que houvesse uma diferença de pelo menos 25 pontos entre o coeficiente da Fórmula Suíça aplicado a PDs e PEDs. Com os coeficientes, o percentual de redução de tarifas seria semelhante para PDs (40,4% consolidada e 25,5% aplicada) e Nama-11 (49,5% e 25,9%) (TN/MA/W/86) (tabela 1).

5. Na Rodada Uruguai (1986-1994), inicialmente os Estados Unidos demandaram uma liberalização maior em bens agrícolas da Comunidade Europeia. No entanto, ao final, chegou-se a uma solução negociada que manteve uma série de exceções à agricultura.

6. A proposta desses países, conhecida como Fórmula ABI (Argentina, Brasil e Índia), foi apresentada no documento da OMC (2005).

TABELA 1

Rodada Doha: propostas iniciais em NAMA

Proponente	Grupo sujeito aos cortes	Coefficiente Fórmula Suíça	Tarifa média inicial	Tarifa média resultante	Redução (%)
PD _s e Nama-11	PD _s	10	6,8	4,0	40,4
PD _s	Nama-11	15	34,4	10,4	69,6
Nama-11	Nama-11	35	34,4	17,3	49,5

Fonte: OMC, TN/MA/W/86, de 8 de junho de 2007a.

A China, embora também crítica da posição dos PDs, apresentou em 2007 proposta com a coalizão dos RAMs, demandando tratamento chamado de *developing plus* através de um coeficiente 1,5 vez superior aos PEDs, com maiores flexibilidades, implementado em um cronograma cinco anos mais longo que o dos demais PEDs, tendo em vista que seus integrantes adotaram programas severos de abertura como condição para tornarem-se membros da OMC (TN/MA/W/83).

As demandas do Nama-11 e RAMs foram parcialmente incorporadas à proposta do presidente do grupo negociador em dezembro de 2008. O documento sugeria um coeficiente de 8 para os PDs e de 20, 22 ou 25 para os PEDs, dependendo da flexibilidade que escolhessem. Aos RAMs foi concedido tratamento preferencial (TN/MA/W/103/Rev.3). Mas as negociações hoje estão polarizadas em torno de uma nova investida dos PDs para que ocorram reduções setoriais *zero-por-zero* em produtos específicos. Essa modalidade deveria ser complementar às fórmulas, mas os PDs têm condicionado o avanço em outros temas a compromissos em alguns setores dos países emergentes. O Nama-11 (TN/MA/W/108 e Rev.1) e a China (TN/MA/W/20) opõem-se à iniciativa.

Dessa maneira as coalizões na Rodada Doha, embora majoritariamente feitas com PEDs, não reproduzem iniciativas do Brasil no eixo Norte-Sul durante os anos 1960 e 1970. As estruturas produtivas mudaram, e se diferenciaram as propostas, os temas de interesse, e as táticas para defendê-las. Mas permanece em diversos grupos o propósito de se contraporem à definição de regras criadas pelos países centrais, cuja posição privilegiada na economia durante muito tempo se expressou na capacidade de formular normas multilaterais. Em momentos de fragilidade dos PEDs os Estados Unidos se utilizaram de medidas unilaterais, à margem dos mecanismos de solução de controvérsias, para desorganizar as demais coalizões, como o embargo a produtos brasileiros em 1988 diante da resistência do Brasil a aceitar um acordo em propriedade intelectual.⁷

7. Em 30 de outubro de 1988 os Estados Unidos aplicaram retaliações ao Brasil referentes à falta de patentes para produtos farmacêuticos, com base na Seção 301 da Lei de Comércio. Foram impostas tarifas de 100% *ad valorem* sobre certos tipos de papéis, produtos químicos e artigos eletrônicos, acarretando prejuízos de mais de US\$ 250 milhões ao Brasil. Para tentar evitar as retaliações, o governo Sarney havia adotado patentes para processos farmacêuticos, em junho, mas isso foi considerado insuficiente porque o Brasil poderia chegar à produção do fármaco por engenharia reversa (os Estados Unidos queriam a adoção de patentes para processos e produtos).

Hoje, com exceção das negociações em propriedade intelectual, onde mesmo a UE tem feito críticas à posição dos Estados Unidos, nenhuma das demais coalizões integradas por Brasil, Índia ou China é compartilhada por UE ou Estados Unidos. Os motivos não são ideológicos. Em muitos temas, como agricultura, a organização política dos emergentes foi necessária para a construção de uma ordem multilateral menos discriminatória. Alguns traços desse posicionamento também estão presentes na atuação do Brasil na reforma do regime financeiro internacional.

4 REGIME FINANCEIRO: OS BRICS NO G-20 FINANCEIRO E NO FMI⁸

Por sua vez, a organização política dos BRICS foi importante para a substituição do G-8 pelo G-20 Financeiro como instância de coordenação econômica, que abriu caminho para a expansão do poder decisório desses países no FMI e impediu que princípios econômicos contrários a seus modelos de desenvolvimento fossem reafirmados no plano multilateral.

Houve resistências iniciais à expansão do G-8; principalmente porque em questões específicas China, Índia, Brasil, África do Sul e México participavam como convidados do diálogo ampliado G-8+5.⁹ Esse arranjo, aliado à sobrerrepresentação europeia no FMI, permitia aos países centrais controlarem a participação dos emergentes em instâncias multilaterais de regulação econômica e financeira. A relutância cedeu apenas depois que a crise nos Estados Unidos convenceu os países centrais de que a liquidez e a demanda necessárias à reestruturação não estavam no G-8. O G-20 Financeiro, que desde o final dos anos 1990 reunia presidentes de Bancos Centrais e ministros da Economia, intitulou-se então mecanismo de cúpula para a discussão de questões econômico-financeiras, em setembro de 2009, em Pittsburgh.

O grupo teve participação central na coordenação de medidas contracíclicas, ainda em 2009, e na discussão do impacto de políticas nacionais sobre desequilíbrios econômicos globais, principalmente a partir de 2010.

Em reunião em Londres, em abril de 2009, o G-20 decidiu injetar cerca de US\$ 1 trilhão na economia, dos quais US\$ 500 bilhões seriam disponibilizados através de linhas mais flexíveis do FMI. Nesse momento os Estados Unidos estavam no auge da crise, envolvidos em medidas domésticas de expansão de liquidez, enquanto emergentes dispunham de volumes consideráveis de reservas. O resultado foi um acordo pelo qual os BRICS elevariam sua participação no Fundo através de linhas bilaterais conhecidas como Novos Acordos de

8. O argumento apresentado nesta seção foi desenvolvido originalmente pelos autores no artigo *O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional*, apresentado em São Paulo em dezembro de 2011 no seminário O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional, organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). A cronologia foi construída a partir de consulta ao Banco de Eventos do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) do IESP-UERJ. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br>> Acessado em: 14 nov. 2011.

9. As reuniões do G-8 que incorporaram os emergentes como convidados ocorreram em Evian, em 2003; Gleneagles, em 2005; São Petesburgo, em 2006; Heiligendamn, em 2007; e Tóquio, em 2008.

Empréstimo – *New Arrangements to Borrow* (NAB) –, que posteriormente serviriam como ponte para a revisão das quotas (G-20, 2009).

A contribuição dos BRICS, anunciada em meio a um processo de redistribuição de quotas em curso desde a reunião em Cingapura, em 2006, foi um primeiro passo para o aumento do poder decisório do grupo no FMI, ainda que nem todos tivessem o mesmo interesse nas reformas (FMI, 2006). Pela fórmula definida no plano de trabalho de 2006, China, Índia, Brasil, Estados Unidos e Japão seriam beneficiados, enquanto a Rússia seria o quinto maior perdedor.¹⁰

A despeito de diferenças nos resultados da revisão, a coordenação dos BRICS durante a crise foi e continuará sendo importante para que a nova regulação financeira mantenha um caráter multilateral e não discriminatório. O Brasil tem recorrentemente enfatizado no G-20 que a colaboração dos emergentes para a crise deve ser concedida pelo FMI, em linhas disponíveis a todos os membros e sujeitas às mesmas condicionalidades (BATISTA JR., 2011). A posição brasileira tenta evitar que novas contribuições sejam disponibilizadas preferencialmente à Europa, através de linhas que escapem às condicionalidades da instituição, devido apenas à sobre-representação que os europeus têm no Fundo. A coordenação com os BRICS será importante para sustentar politicamente a proposta, ainda que a ajuda à Europa por meio do FMI tenha se tornado pouco provável.

A expansão do G-20 Financeiro, por sua vez, permitiu que os BRICS resguardassem autonomia necessária à adoção de instrumentos econômicos importantes para seu desenvolvimento, especialmente as políticas de acumulação de reservas, regulação do fluxo de capitais e controle do câmbio.

Essas medidas entraram em pauta no G-20 ao longo de 2010, quando o grupo discutiu o impacto de políticas nacionais sobre desequilíbrios econômicos globais. De um lado se posicionaram países deficitários, liderados pelos Estados Unidos, para quem a principal causa dos desequilíbrios seria a desvalorização do câmbio por grandes exportadores. Reino Unido, Canadá, França alinharam-se a essa posição.¹¹ Alguns emergentes como Brasil e Coreia do Sul também demonstraram interesse em disciplinar as desvalorizações competitivas, embora não com o mesmo engajamento político. A China, por outro lado, defendia a opinião de que os desequilíbrios eram decorrentes da política fiscal e monetária demasiadamente expansiva dos Estados Unidos e da Europa, que incentivavam o consumo doméstico e as importações. O Brasil também tinha interesse nessa posição, haja vista que políticas expansivas dos países do centro durante a crise aumentaram o fluxo de capitais e pressionaram o câmbio já valorizado.

10. Os maiores beneficiários da revisão de quotas de Cingapura foram China (1,02 ponto percentual); Coreia do Sul (0,65); Índia (0,50); Brasil (0,36); Japão (0,33); México (0,31); Estados Unidos (0,29); Espanha (0,26); Cingapura (0,19); e Turquia (0,16). Os maiores perdedores foram Reino Unido (-0,52); França (-0,52); Arábia Saudita (-0,34); Canadá (-0,31); Rússia (-0,29); Países Baixos (-0,25); Bélgica (-0,22); Suíça (-0,17); Austrália (-0,16); e Venezuela (-0,13). Fonte: Departamento Financeiro do FMI, *Reform of IMF quotas and voice: responding to changes in global economy*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm>> Acessado em: 24 out. 2011.

11. A posição conjunta desses países pode ser consultada na carta intitulada *Joint Letter from G-20 leaders*, de 29 de março de 2010. Disponível em: <www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-g20-leaders> Acessado em: 28 out. 2011.

Mas apesar da crítica à política cambial chinesa, durante a reunião do G-20 Financeiro em Paris, no início de 2011, Brasil, Argentina, Coreia do Sul se alinharam ao país asiático quando os Estados Unidos sugeriram que reservas internacionais fossem consideradas um indicador de desequilíbrio. Para esses países a política de acumulação de reservas aliada a medidas de controle da entrada de capitais reduziram o efeito do afrouxamento da política monetária dos Estados Unidos sobre a taxa de câmbio, diminuindo também o risco de crises cambiais.

Como resultado a Declaração de Paris, adotada em fevereiro de 2011, considerou apenas dívida pública e déficits fiscais; poupança e dívida privadas; além de balança comercial, fluxo líquido de investimentos e transferências como indicadores de desequilíbrio. Nível de reservas não foi incluído. Ainda assim a declaração sugeriu que países superavitários incentivassem o consumo doméstico e que deficitários incentivassem a poupança, convergindo gradualmente para um regime de câmbio flutuante (G-20, 2011). Anteriormente a China havia anunciado a intenção de expandir o mercado consumidor doméstico, no 12º Plano Quinquenal, no início de 2011.

Nesse episódio a regra do consenso do G-20 Financeiro e a articulação dos BRICS e de outros emergentes foram importantes para que se garantisse autonomia no manejo de certos instrumentos de política econômica. Ainda que seus interesses não fossem completamente convergentes, a coalizão foi necessária para que princípios econômicos que guiaram a ortodoxia nos últimos anos e acentuaram a crise não fossem reafirmados no plano multilateral. Independentemente da eficácia jurídica das declarações do G-20, um acordo mais restritivo sobre indicadores de desequilíbrio comercial poderia abrir caminho para posterior disciplina do FMI.

5 OBSERVAÇÕES FINAIS

A despeito das diferenças entre os grandes países periféricos, estas diversas instâncias de concertação, em particular os BRICS, revelam os espaços que estes países e o Brasil em particular vêm conquistando no processo de mudança institucional envolvendo alguns dos procedimentos e normas nos âmbitos da regulação comercial e financeira internacional. A formação do G-20 na OMC implicou a mudança dos procedimentos tradicionais na definição por Estados Unidos e UE da agenda de negociação das sucessivas rodadas comerciais, procedimentos estes cristalizados desde a constituição do GATT. Por outro lado, o poder de veto que os BRICS obtiveram no G-20 Financeiro foi importante para que resguardassem a autonomia de políticas econômicas que fogem do consenso que prevaleceu nas últimas décadas. Além disso, o fortalecimento do grupo no FMI pode contribuir para a multilateralização de fato da instituição, tanto pela incorporação de condicionalidades aos empréstimos aos países centrais como pela adequação das cotas ao peso dos emergentes. Esta agenda, ademais, deve ser perene no grupo enquanto perdurarem as perspectivas de estagnação dos países centrais e de crescimento nos emergentes, especialmente com a perspectiva de maior abertura econômica promovida com o ingresso da Rússia à OMC.

De nossa perspectiva, o que está ocorrendo no regime de comércio e no G-20 Financeiro reflete o processo de transição institucional em que os países BRICS e outros emergentes buscam a mudança no *status quo* que lhes é desfavorável. Ao contrário das previsões catastróficas do argumento hiper-realista, estes países preferem uma ordem institucional que seja baseada em regras para regular as externalidades criadas pela interdependência. Como se sabe, 25% das exportações da China destinam-se aos Estados Unidos e aquele país se beneficia, por exemplo, da existência de um sistema de solução de controvérsias, no âmbito da OMC. A questão não é se a China e outros emergentes aceitam uma ordem multilateral, mas se os Estados Unidos aceitam uma ordem baseada em regras e com base na norma da não discriminação. De memória recente, o unilateralismo do governo Bush representou a maior ameaça à ordem multilateral e ao sistema de segurança coletiva da ONU. Para vários dos emergentes, o processo em curso de gradual desconstitucionalização da ordem multilateral instituída no pós-Segunda Guerra representa uma ameaça real. São países como África do Sul, Argentina, Brasil e Índia, por exemplo, os defensores hoje de um multilateralismo universal e não discriminatório.

Na atualidade, mudanças na direção da restauração da atividade regulatória do Estado, do reforço das capacidades dos governos nacionais em garantir estabilidade econômica e proteção social, no contexto de funcionamento dos mercados globais têm sido as principais bandeiras de alguns destes emergentes. São estas as posturas normativas que eles defendem no plano internacional por via de articulações e alianças políticas variadas. Para concluir, cabem três observações. Em primeiro lugar, a concertação entre os grandes países periféricos é tributária da experiência pretérita terceiro-mundista, organizada sob o Grupo dos 77, mas é distinta do passado, e reflete a grande heterogeneidade entre os PEDs no presente, sugerindo vários desafios e pontos de tensão no futuro. Por outro lado, sua emergência no presente não necessariamente reflete a consolidação de uma ordem multipolar, mas é um dos elementos impulsionadores para uma configuração mais difusa do poder. Finalmente, todas estas experiências são frutos da construção política de alguns destes grandes periféricos, ressaltando a importância da agência política e a natureza contingente do processo de mudança institucional na atualidade.

REFERÊNCIAS

- BATISTA JÚNIOR, P. N. O G-20 em Cannes. **O Globo**, dez. 2011.
- DUPAS, G. África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças. In: VILLARES, F. (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo: UNESP, 2006.
- FMI. **Press Release**, n. 06/205, 2006.
- FRANÇA, C. L.; BADIN, M. R. S. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e Propostas**, n. 40. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, ago. 2010.
- G-20. **Comunique**: meeting of finance ministers and Central Bank governors. Paris, 18-19 fév. 2011.

_____. **Declaration on delivering resources through the international financial institutions.** Londres, 2 Apr. 2009.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICS: comércio e política.** Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

OMC. **Agriculture: framework proposal.** 2003a (WT/MIN(03)/W/6).

_____. **Communication from G-20.** 2004a (TN/AG/GEN/09).

_____. **Communication from the NAMA-11 group of developing countries.** 2007a (TN/MA/W/86).

_____. **Communication to the negotiating group on non-agricultural market access.** 2005 (TN/MA/W/54).

_____. **Decision adopted by the General Council on 1 August 2004.** 2004b (WT/L/579).

_____. **Fourth revision of draft modalities for non-agricultural markets.** 2008a (TN/MA/W/103/Rev.3).

_____. **Joint EC-US paper.** 2003b (TN/AG/GEN/8).

_____. **Negotiating group on market access – market access for non-agricultural products – proposal of the people's Republic of China.** 2002 (TN/MA/W/20).

_____. **Negotiating proposal by Recently Acceded Members (RAMs).** 2007b (TN/MA/W/83).

_____. **Trade policy review: Índia.** 2007c (WT/TPR/S/182/Rev.1).

_____. **Sectoral negotiations.** 2008b (TN/MA/W/108 e Rev.1).

PINHEIRO, L.; MILANI, C. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas. No prelo.