

Diálogo Sul-Sul: IBAS, G-20 e a mudança de paradigma da política externa brasileira

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro
05/11/06

É natural que um momento de fim de mandato suscite avaliações sobre os caminhos trilhados pelo Brasil nos últimos quatro anos. Não obstante o silêncio sobre política externa na campanha presidencial, a realização recente de encontros de cúpula do G-20 – 9 e 10 de setembro – e do IBAS – 13 de setembro – nos motiva a analisar, sob a luz das transformações paradigmáticas da política externa brasileira, o significado, o atual estado e os prospectos dessas duas iniciativas.

Em 2003, o Presidente Lula assumiu o seu primeiro mandato prometendo uma revisão das premissas clássicas da política externa brasileira. Se, por um lado, o discurso de Lula representa menor ruptura com o passado do que ele deixa transparecer, por outro é fato que as mudanças na estratégia de inserção internacional do Brasil, iniciadas no segundo governo FHC, receberam novas doses de intensidade na gestão do Chanceler Amorim. Com efeito, a crise dos dois paradigmas tradicionais da política externa brasileira vem, respectivamente, desde as décadas de 60 e 80: enquanto o alinhamento especial com os Estados Unidos sucumbiu ao ideal do globalismo terceiro-mundista de San Thiago Dantas e Araújo Castro, este se mostrou pouco eficaz ou pouco plausível no contexto de pós-Guerra Fria.

Diante disso, a centralidade da cooperação sul-sul na política externa do atual governo parece indicar um dos elementos que pode compor o ainda indefinido novo paradigma de inserção internacional do Brasil. Ademais, a formação de grupos como o G-20 e o IBAS sinaliza como essa cooperação já vem sendo instrumentalizada. Há quem confunda esse viés sul-sul com a Política Externa Independente de Quadros ou com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel. Um erro em nossa opinião. Apesar de comungar com o passado a centralidade da busca pelo desenvolvimento, essa nova geração de cooperação periférica perdeu a maior parte do componente ideológico e efusivamente contestatório do passado¹. Caracteriza-se, antes, por uma heterodoxia efetivamente pragmática, que busca alterar o jogo da política internacional por meio de grupos sólidos, bem informados e com alto poder prático de negociação, atuando em instâncias internacionais plenamente consolidadas.

¹ Por vezes, o governo Lula parece aproximar-se com mais ênfase do discurso ideológico, ainda que sem repercussões sobre a *práxis* da atuação do G-20. Críticas frequentemente ressaltam o “pouco a ganhar” para Brasil caso o país retorne a uma postura ideológica e exagere na atenção dispensada ao Sul. Uma resposta a esse risco parece vir da determinação já clara do governo Lula de primar pelo relacionamento com os Estados Unidos no seu segundo mandato.

Esse padrão de atuação encaixa-se, dessa forma, na perspectiva analítica defendida por nomes como Maria Regina Soares de Lima e Alcides Costa Vaz: partindo de um diagnóstico realista, capaz de enxergar as assimetrias de poderes político e econômico e as oportunidades de maior ativismo internacional do país, o Brasil opta por um instrumento institucionalista de transformação: a atuação em grupo junto aos grandes fóruns internacionais.

Por sua vez, os últimos encontros de cúpula do G-20 e do IBAS traduzem o estado atual dos dois grupos. Claramente, a eficácia do IBAS é ainda bastante mais incerta do que a do G-20. O IBAS foi lançado em 2003 com uma agenda ampla e ambiciosa, mas a escassez de resultados concretos ameaça sua sustentabilidade. Lado a lado com o importante potencial de cooperação entre os três países – Índia, Brasil e África do Sul – estão diversos fatores que dificultam a aproximação entre eles. Além da pouca complementaridade econômica e mesmo da concorrência em setores importantes do fluxo de comércio mundial, os três países vivem em contextos regionais bastante distintos. Padecem, ainda, da falta de aproximação histórica, a qual só poderá ser compensada com esforços profundos de reconhecimento mútuo.

A 1ª Reunião de Cúpula do grupo constituiu, no entanto, uma primeira tentativa de saída da etapa de *talking club*, centrada na descoberta mútua entre os parceiros, rumo a passos concretos: apesar da escassez de ações a curto-prazo, o encontro produziu os primeiros entendimentos quanto a temas de segurança, de transporte, de comércio e de cooperação em energia renovável, sobretudo o etanol. Com menos ambição e mais pragmatismo, seguindo o ritmo possível, é provável que o IBAS se consolide e assuma, de fato, um papel relevante na agenda externa brasileira, podendo servir à penetração do Brasil na África e na Ásia.

Com referência ao G-20, os resultados concretos são mais óbvios. A paralisação da Rodada de Doha constitui menos uma derrota do grupo do que um sinal de transformação da dinâmica das negociações na OMC. O G-20 tem problemas de articulação² e de solidez interna, mas é inegável que ele foi bem sucedido em seu intento de dar maior voz ao mundo em desenvolvimento nas negociações comerciais, sobretudo nas de cunho agrícola. Seus 23 membros trocaram uma atuação tradicionalmente reativa e negativa por uma postura propositiva, pró-ativa, com conteúdo substantivo. A simples existência do triângulo de Lamy é, aliás, emblemática: a OMC hoje se divide em três grandes partes (Estados Unidos, União Européia e G-20), cada qual com sua proposta. Com efeito, atualmente temos um cenário em que a União Européia já admite reduzir suas barreiras tarifárias agrícolas a um nível considerado satisfatório pelo G-20, o que transfere o ônus da paralisação – normalmente atribuído aos países em desenvolvimento – para a intransigência norte-americana no tema.

Por seu turno, a ausência de resultados concretos derivados da reunião de cúpula informal realizada no Rio de Janeiro não é uma surpresa. O seu maior significado está no fato de uma reunião informal do G-20³ ser vista como instância útil para um esforço

² As fortes divergências entre Brasil e Índia acerca das listas de exceção são um exemplo: o Brasil defende, junto com os Estados Unidos, um regime com o mínimo de exceções possível, ao passo que Índia e União Européia ambicionam uma lista ampla de produtos com tratamento diferenciado ou fora das regras.

³ A reunião contou também com a presença do diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, e dos comissários de comércio dos Estados Unidos e da União Européia.

derradeiro de destravamento da Rodada. A retomada das negociações, prevista para março de 2007, deve trazer novos componentes, sobretudo diante do fim do período de *fast-track* norte-americano; é possível, contudo, que a Rodada se estenda ainda mais⁴. De toda forma, o cenário para o G-20 parece bastante positivo: ainda que Doha fracasse, gerando impactos negativos sobre o grupo, a iniciativa parece madura o suficiente para ser mantida.

Enfim, o cenário geral é de relativa indefinição. Como o presidente Lula foi reeleito, não será possível averiguar o verdadeiro papel da cooperação sul-sul na política externa brasileira – é uma característica do governo atual ou já começa a fazer parte de um novo paradigma? –. De toda forma, os prospectos positivos sobre o IBAS e, principalmente, sobre o G-20 contribuem com a perspectiva de que esse novo padrão de inserção internacional do Brasil deve ser mantido, embora em diferentes graus, em governos subseqüentes.

⁴ Alguns especialistas já falam em 2009 como ano-limite.