

Brasil no G-20: diálogo entre agentes e estruturas na construção de uma potência emergente

Brazil and G-20: a dialogue between agents and structures as the construction of an emerging power

IZADORA XAVIER DO MONTE*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 15 a 17]

O G-20, criado em consequência da crise financeira do final da década de noventa, tinha, até ano passado, papel secundário em relação ao G-7 – o foro de reunião das principais economias do planeta concentrava atenções e os principais debates. Ele teria se tornado instância primária de discussão sobre medidas para superar a crise recente do sistema financeiro por ser mais representativo, capaz de produzir consenso mais poderoso. A própria característica da crise, originada no centro da economia mundial e afetando esse centro com mais força, em comparação às economias de países de desenvolvimento mediano, como Brasil, Índia e China, poderia responder por esse deslocamento de foro. Análises tem apontado a crise como janela de oportunidade para países em desenvolvimento, importantes vozes no G-20. Mais que isso, especulações tendem para uma identificação da mudança de foro com mudança nas próprias estruturas do sistema e seu eixo econômico.

Refletir sobre a inserção ou identidade internacional brasileira nesse contexto produz *insights* úteis. Partindo da reflexão pós-positivista, o relacionamento dos Estados além de reflexos de capacidades materiais e interesses pré-determinados, é produto da construção de normas, das formas sociais de relacionamento interestatal.

SHEPHERD (2008) analisa instituições e regimes como espaços discursivos: atores políticos são sujeitos contingentes, discursivamente constituídos. A posição de um ator no sistema, na relação com outros Estados, não é um objeto fixo – sua identidade não é anterior ao relacionamento com outros atores, nem exterior a esse relacionamento, nem imutável, nem resultado

necessário e inquestionável dos componentes materiais.

A análise de identidades, uma vez que essas não são pré-determinadas, mas construídas na relação com outros agentes e dos agentes com as estruturas, depende da observação das práticas que as constituem. Agência não é atributo, é posição do sujeito. Estruturas permitem a fixação temporária de significados e de identidades para os agentes. Instituições, como práticas discursivas da política internacional, permitem certos comportamentos, fixam significados para relações entre agentes, prescrevendo comportamentos e emoldurando identidades e possibilidades de discussão e ação.

O que isso significa no caso da participação brasileira na cúpula do G-20 em Londres?

Mudanças nas estruturas internacionais não dependem apenas do significado material da crise. A mudança na distribuição do poder econômico no mundo é insuficiente para pensar a reorganização das práticas e normas. O G-20 como espaço discursivo, considerando o acumulado histórico da diplomacia brasileira, posiciona o Brasil de maneira privilegiada, atribuindo agência ao país de forma que, em outros momentos históricos, não foi possível. Essas são vantagens que a crise oferece.

O multilateralismo normativo e a defesa de reforma da ordem internacional, em favor de instituições mais justas, favoráveis ao desenvolvimento, são discursos que nos privilegiam na escolha do G-20 para iniciar projeto de reforma das estruturas financeiras internacionais. O G-20, no entanto, é um foro informal, cujo poder de produção de normas

* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (izadora.x@gmail.com).

e comportamentos é limitado. A possibilidade de materialização, em práticas e políticas, das normas que emanam do nosso discurso é dependente do impacto de decisões do G-20 sobre organismos como FMI e Banco Mundial. Nesse ponto, dois desafios se apresentam.

Antes, uma ressalva. Enfatizar a dimensão discursiva-identitária das estruturas internacionais *não* é dizer que instituições são *wishful thinking*. Não é o discurso brasileiro pelo multilateralismo como melhor forma de organizar o sistema ou em defesa de uma ordem justa que transformam o multilateral numa prática automática e trazem justiça à ordem. Estruturas, discursos e identidades são *realidades políticas*.

São realidades porque tem, sobre objetos concretos, com os quais lidam diplomatas, políticos, empresários e analistas de relações internacionais, impacto palpável. Políticas porque históricas, na medida em que são dependentes de ideias, normas e práticas constituídas no passado e que limitam suas possibilidades presentes. Também porque são passíveis de transformação, não-necessárias: dependem da ação prática e discursiva dos atores para existirem, ou virem a existir.

O primeiro desafio, logo, relaciona-se à institucionalização das medidas discutidas pelo G-20 em relação ao FMI. Uma das principais decisões, comunicada ao fim da reunião, foi o aumento dos seus recursos em 500 bilhões de dólares. China prometeu 40 bilhões; Índia, 11 bilhões e o Brasil, 4,5 bilhões. Em troca da oferta de fundos, espera-se a aceleração da mudança no regime de cotas que define poderes de voto. Maior participação das economias emergentes nas Linhas de Crédito Flexíveis – empréstimos com menos condicionalidades, como o acordado recentemente com o México – seria outra tendência a ser consolidada.

Para que se consolidem essas tendências, é preciso mais que mudanças materiais na economia global. É preciso um esforço político da *situação de agência* dos emergentes para mudanças institucionais. Estruturas normativas, porque não são *wishful thinking*, não são simples telas em branco nas quais agentes adicionam seus interesses. A relação é complexa e a modificação requer medidas de concertação e construção de consenso político. O resultado final, contudo, é sentido em práticas concretas. O Brasil

não deve se fiar apenas nas análises positivas sobre seu peso crescente na economia global. Ação em conjunto com outros emergentes e pressão sobre as estruturas são necessárias para que contexto favorável se cristalice em instituições que fixem uma identidade positiva para o Brasil. A partir daí podemos imaginar a tradução da situação material favorável em ganhos em ditar normas e regras do sistema.

Acompanha essa reflexão o segundo desafio para a inserção internacional brasileira na conjuntura. Interpretações sobre o Brasil no G-20 mostram um quê de otimismo sobre a nossa ascensão na hierarquia do sistema. Se as estruturas do sistema abrem espaço discursivo para o Brasil como ator capaz de participar na definição de normas e regimes, devemos refletir sobre os efeitos da agência atribuída. Frente ao nosso acumulado histórico, surge a pergunta de que tipo de instituição adequará o discurso diplomático brasileiro, quais são os possíveis resultados da interação co-constitutiva entre identidade internacional brasileira e regras do sistema internacional. Historicamente, a diplomacia brasileira tem criticado as estruturas pelas vozes que ela exclui e pelas hierarquias que reproduz.

Uma revitalização do FMI teria que superar a má imagem que tem dele economias emergentes e desenvolvidas – as primeiras, vêem-no com apreensão; as segundas, são pouco receptivas às críticas que ele oferece. Emergentes guardam esse sentimento de apreensão enquanto não se acham suficientemente representadas no órgão. Países ricos, ao controlarem o Fundo, não o olham com seriedade; a própria instituição, considerando quem a financia, hesita em criticar as grandes economias. Outra mudança que traria impactos expressivos na lógica da instituição seria a modificação do método de indicação do diretor do Fundo, monopólio europeu. O aumento de legitimidade e representatividade que é parte do discurso brasileiro poderia ajudar o redesenho do Fundo, não apenas como prestador de última instância em situações de crise, mas também como monitor do sistema financeiro global, seguro contra novas rupturas.

O Banco Mundial não recebeu promessa de mais fundos como o FMI. Apesar de não correr o risco de ficar sem nenhum financiamento, países com baixos índices de desenvolvimento relativo esperavam mais atenção para os recursos oferecidos ao Banco.

A quantidade de fundos da IDA – International Development Association –, que empresta a juros zero para os países mais pobres do mundo, não foi mencionada nas discussões do G-20. O aumento dos fundos para a IDA é essencial na assistência aos LDC (*least developed countries*), gravemente impactados pela diminuição do comércio e pela alta nos níveis de desemprego.

Em 2009, 55 a 90 milhões de pessoas podem ser reduzidas à condição de extrema pobreza, segundo a Oxfam Internacional. Em adição aos 130-155 milhões que já teriam sofrido os impactos da alta nos preços de comida e combustível. O presidente do Banco Central, Robert Zoellick, já se pronunciou pedindo que os países desenvolvidos reservem 0,7% dos seus pacotes de estímulo para manterem os fluxos para as pequenas economias do mundo. O G-20, em seu comunicado final, ratificou o plano de Zoellick, mas não designou nenhum fundo com essa finalidade. Distantes do epicentro da crise, países que apresentam ambiente macroeconômico instável, que dependem da exportação de produtos com termos de troca adversos e do comércio com economias centrais sofrem, mas somem diante do foco na culpa das economias centrais pela desregulação do sistema e na ascensão dos emergentes.

Por causa das condicionalidades impostas pelo BM a eles, superar a crise será ainda mais difícil. São essas condicionalidades as principais responsáveis por esses países não terem desenvolvido sistemas financeiros nacionais, independentes de poupanças externas. A crise enterra a ideia que o fortalecimento de instituições nacionais e o funcionamento de um sistema financeiro internacional são antagonísticos. Caberia ao G-20 pavimentar o caminho para um diálogo mais aberto sobre novas formas de trabalhar esse relacionamento de maneira positiva, especialmente para aqueles menos desenvolvidos. A parceria com outros países do Sul menos atingidos pela crise, para os países africanos, forneceria-lhes mais voz nos fóruns financeiros internacionais. Considerando que essa tem sido parte fundamental do discurso brasileiro, voltamos ao desafio posto pela conjuntura.

Que normas se consolidarão com a possível articulação do Brasil em fóruns como G-20 e FMI, com esse “redesenho” da governança global a partir

da maior expressividade de países como Brasil, Índia, China?

Definimo-nos como país, em relação aos regimes internacionais, criticando regimes que “congelam o poder mundial” ou adiantam apenas interesse dos grandes. A reforma da ordem internacional de maneira mais justa e favorável aos pequenos e menos desenvolvidos foi historicamente a nossa identificação primária. É assim que estamos agora nos envolvendo no G-20 e na resposta à crise global? Vai o Brasil usar sua posição vantajosa para tornar real modelos de cooperação que favoreçam o conjunto dos países com menos poder no sistema ou a “ascensão” vai significar uma reinterpretação “pragmática” do que é justiça e legitimidade para o Brasil na ordem internacional?

Referências

- SHEPHERD, Laura. “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325” in: *International Studies Quarterly*, no. 52. Oxford: Blackwell Publishing, 2008, pp. 383-404.
- ALLAFRICA. *Africa: Continent Faces Up To Global Turmoil*. <http://allafrica.com/stories/200904300765.html>
- THE ECONOMIST. *Whom Can We Rely On?* http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=348915&story_id=13610801
- THE ECONOMIST. *Smooth Operators*. http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=348915&story_id=13665319
- THE ECONOMIST. *Mission: Possible*. http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=13447231

Recebido em 24 de maio de 2009

Aprovado em 27 de maio de 2009

Resumo: Analisa-se participação brasileira na cúpula do G-20 sobre medidas de redesenho institucional e superação da crise financeira em uma perspectiva construtivista.

Abstract: The brazilian participation in the G-20 summit is analyzed based on a constructivist approach.

Palavras-chave: Brasil; G-20; construtivismo

Key words: Brazil; G-20; constructivism