

G-8 e G-5: percalços da governança global

A segunda metade do século XX foi marcada pelo estabelecimento formal, sob a liderança dos Estados Unidos, de toda uma estrutura de governança global, política e econômica, aberta a todos os países dispostos a integrá-la e que aceitassem as normas fixadas nos respectivos instrumentos constitutivos. Órgãos como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) passaram assim a disciplinar as relações políticas e econômicas de quase toda a comunidade internacional. Pode-se dizer que, praticamente, escapavam a tal disciplina apenas, na área econômica, os países de economia centralmente planejada.

Isto não significa que se tivesse criado uma sociedade internacional igualitária ou sequer que os resultados de tal disciplina tenham sido equitativos. Estabelecida sob a égide da potência hegemônica do mundo ocidental, a estrutura criada a partir

do término da II Guerra Mundial tendeu a operar de maneira favorável àquela potência e a seus principais aliados. Ainda assim, para melhor se beneficiarem do funcionamento das instituições estabelecidas, as grandes potências criaram alguns foros restritos de coordenação formal ou informal das respectivas posições, de modo a atuarem de maneira mais ordenada e eficaz nos órgãos de âmbito mundial. A Organização

relevância global, o Grupo dos 7 não surgiu como fruto de um tratado nem estava ligado a qualquer organismo multilateral. Sua preeminência decorria, fundamentalmente, do peso da ação coordenada dos Estados que o integram, não de um compromisso formalmente aceito pela comunidade internacional ou sequer pelos que dele participam. Tratava-se, pois, de um arranjo eminentemente pragmático. Como era de esperar, tal circunstância

As grandes potências enfrentam um dilema. Por um lado, a participação de alguns países em desenvolvimento é indispensável.

Por outro, não interessa a elas diluir sua influência, individual ou conjunta.

de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Grupo dos 7 (G-7) ilustram tal procedimento.

Em junho ocorreu, no balneário de Heiligendamm, na Alemanha, a reunião do chamado Grupo dos 8 (G-8), que congregou os líderes do G-7 mais a Rússia. Constituído inicialmente com a idéia de oferecer aos sete países mais prósperos do planeta a oportunidade de discutirem – no mais alto nível, porém de maneira informal – problemas econômicos de

facilitou a ampliação da agenda inicial de suas reuniões, passando suas decisões a transcender de muito a área econômica.

É também compreensível que, terminada a Guerra Fria, os Sete tenham chegado à conclusão de que seria útil, senão necessário, chamar a Rússia a participar de seus trabalhos. Assim, o Grupo tornou-se menos homogêneo e abandonou-se de vez o critério inicial de seleção, baseado na prosperidade dos participantes, para aceitar aber-

Luiz Augusto Souto Maior
é diplomata aposentado. Foi
Embaixador junto às Comunidades
Europeias, e Ministro Conselheiro na
Delegação permanente em Genebra.

tamente aquilo em que ele já se tinha na prática transformado – um foro informal de discussão entre potências influentes, econômica e politicamente. A reunião atual ilustra bem esse caráter do G-8 e os desafios políticos que tal situação coloca não apenas para os que o integram, mas também para a comunidade internacional em seu conjunto.

O tema ostensivamente mais sensível colocado em discussão foi a questão das mudanças climáticas, em relação à qual europeus e americanos começaram divergindo frontalmente. Para a Alemanha, que preside a

tanto, por surpreender os americanos ao propor-lhes a instalação de um escudo antimísseis conjunto na antiga república soviética do Azerbaijão, o qual teria condições de proteger toda a Europa e não apenas uma parte dela. A idéia, inicialmente qualificada de “interessante” pelos Estados Unidos, terminou sendo descartada por Washington como possível substituto ao sistema antimísseis que pretende instalar na Europa Oriental.

Tanto a divergência russo-americana como o convite feito a cinco países emergentes – Brasil, África do Sul, China, Índia e México – para esta-

Na prática, o convite feito a Brasil, África do Sul, China, Índia e México para comparecerm à reunião de Heilingendamm foi feito de tal maneira que representou um progresso mais formal do que substantivo.

reunião, um compromisso firme na matéria deveria, tomando por base a situação de 1990, envolver, já para os próximos dez a quinze anos, metas de redução do aquecimento global e, conseqüentemente, de emissão de gases de efeito estufa, enquanto Washington continuava rejeitando a idéia de compromissos quantitativos multilateralmente estabelecidos. Paralelamente, o contexto político foi consideravelmente complicado pela divergência entre os Estados Unidos e a Rússia no tocante ao plano americano de instalar na Europa – na República Tcheca e na Polônia, países do antigo bloco soviético – um sistema de defesa antimísseis. Para aplacar as preocupações de Moscou, Washington propôs abrir aos russos o sistema de operação do seu escudo defensivo europeu, já que, conforme assegura, sua iniciativa tem como alvo países com um número reduzido de mísseis, não sendo nem pretendendo ser eficaz contra o poderio russo. Por sua vez, a Rússia, pouco convencida das intenções dos EUA, já ameaçara apontar seus mísseis contra a Europa, caso o plano americano fosse concretizado. Nos contactos bilaterais ocorridos por ocasião da reunião do G-8, os russos terminaram, entre-

rem presentes a uma parte da reunião, embora sem integrarem o Grupo, refletem um problema que afeta não apenas o G-8, mas toda a estrutura de governança global. Trata-se de como adaptar ao cenário mundial de hoje uma estrutura criada em circunstâncias muito distintas das atuais.

A ampliação do G-7 para incluir a Rússia, dando origem ao Grupo dos 8, pode ter sido visto como um passo natural e relativamente simples. Desaparecida a União Soviética, foi considerado pragmático incluir o Estado que lhe sucedera e que, embora sem a carga de antagonismo político-ideológico de sua antecessora, mantinha a posição de segunda potência nuclear do planeta e a disposição política de conservar um grau de preeminência internacional, sobretudo na sua circunvizinhança. Era, porém, apenas um primeiro passo no equacionamento de uma problemática bem mais ampla.

Muito mais complexa é a questão de como assegurar participação adequada, nas discussões e decisões globais, de um certo número de países em desenvolvimento cujo peso internacional cresceu enormemente num tempo relativamente curto. Em 2005,

pela primeira vez em mais de um século, os países emergentes em conjunto responderam por mais de metade do produto mundial. Esse salto quantitativo encontra-se, porém, concentrado num número relativamente pequeno de países em desenvolvimento. Em 2025, segundo as projeções do National Intelligence Council, do governo americano, a China e a Índia serão, respectivamente, a segunda e a quarta maiores economias do mundo.¹ De acordo com estudos do Goldman Sachs e do Deutsche Bank, o crescimento anual dos produtos nacionais dos chamados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) somados será, até 2010, maior do que o do produto combinado de Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e Itália. E a participação conjunta dos cinco países convidados para a reunião do G-8 – Brasil, África do Sul, China, Índia e México – na formação do produto mundial tem crescido significativamente. Numa comparação baseada na equivalência do poder de compra das moedas, verifica-se que a percentagem respectiva passou de 21%, em 1996, para 28%, em 2007, enquanto a do G-8 baixou de 49% para 42% no mesmo período². Assim, se o atual G-8 destina-se à discussão informal em alto nível, entre Estados influentes, dos problemas mundiais de maior relevância global, como deixar os Cinco fora das suas deliberações?

As grandes potências enfrentam, porém, um dilema. Por um lado, como diz Bernd Pfaffenbach, secretário de Estado de economia da Alemanha e, como tal, homem-chave na organização da reunião de Heilingendamm, a participação de “alguns” países em desenvolvimento nas discussões globais é “indispensável”. No dizer do Professor Eckert Stratenschulte, diretor da Academia Internacional de Berlim, “o G-8 precisa desses emergentes, porque não tem sentido discutir com Itália e Canadá e não com China e Índia”³. Por outro lado, entretanto, não interessa a qualquer dos integrantes do Grupo diluir sua influência, individual ou conjun-

ta, em função de uma possível ampliação daquele fórum. Coloca-se, pois, o problema de que forma poderá tomar a participação de certos países emergentes nas discussões globais em que a sua presença seja importante para que ela, ao mesmo tempo, não dilua, pela ampliação do Grupo, a influência dos seus atuais integrantes. E o problema se complica pelo fato de que uma hipotética inclusão dos Cinco tornaria ainda mais divergentes os interesses dentro do Grupo e, conseqüentemente, ainda mais árdua a futura busca de consensos.

Assim, na prática, o convite feito aos Cinco para comparecerem à reu-

que os Oito procurem limitar, senão evitar, uma participação mais efetiva dos Cinco nas deliberações substantivas. O comunicado do G-8, por exemplo, pode ser interpretado no sentido de que os cinco países emergentes convidados teriam aceito a posição americana de colocar em pé de igualdade países desenvolvidos e em desenvolvimento no tocante à adoção de medidas tendentes a combater as mudanças climáticas. Na verdade, o documento em que os Oito anunciam o aprofundamento do diálogo com os Cinco foi distribuído antes que os líderes dos países emergentes convidados tivessem tido ocasião de lê-lo, em-

eles se referem apenas a um aspecto periférico do problema mais amplo de atualização da estrutura internacional de governança global. Mais ainda, cumpre lembrar que, no futuro previsível, a aspiração dos Cinco de terem voz ativa nas deliberações globais só tem probabilidade de ser aceita de forma muito limitada. Em parte por isso mesmo, os entendimentos entre os treze países só escassa e indiretamente poderão contribuir para o objetivo ambicioso e distante de promover o surgimento de uma ordem internacional mais justa e democrática. Na realidade, a ordem internacional, dentro de qualquer horizonte cronológico relevante, deverá continuar a ser desigual e oligárquica. O esforço dos principais países emergentes – e também de alguns países desenvolvidos – no sentido de modificarem a atual estrutura de governança global com vistas a nela obterem uma posição de maior influência – como ilustrado pelas tentativas de ampliação do Conselho de Segurança da ONU – poderá levar, na melhor das hipóteses, à ampliação da oligarquia atual. Assim, no futuro previsível, tal esforço poderá, no máximo, levar a uma certa erosão do poder de cada um dos integrantes da atual elite dirigente e a um aumento menos do que proporcional da capacidade de influência dos que venham a ser aceitos, ainda que numa posição de menor privilégio. No atual estágio dos acontecimentos, pode-se, pois, dizer que os grandes países emergentes estão, algo paradoxalmente, tentando democratizar a estrutura de governança global pela expansão da oligarquia que até agora a controla.

Para os cinco principais países emergentes, o problema hoje é como assegurar participação efetiva nas deliberações substantivas, em vez de continuar, na prática, como meros espectadores ou, numa hipótese mais otimista, serem incluídos como membros de segunda categoria num altamente improvável G-13.

nião recém-terminada na Alemanha foi feito de tal maneira que representou, para o Brasil e os demais países convidados, um progresso mais formal do que substantivo. Como disse o Ministro Celso Amorim, “em relação a cinco anos atrás, o diálogo melhorou, mas não é satisfatório que cheguemos lá quando [as decisões] do G-8 estão prontas.”⁴ Para os cinco países emergentes, o problema hoje é como assegurar participação efetiva nas deliberações substantivas, em vez de continuar, na prática, como meros espectadores ou, mesmo numa hipótese mais otimista, serem incluídos como membros de segunda categoria num altamente improvável G-13. O chamado “Processo de Heilingendamm”, de maior entrosamento entre os Oito e os Cinco, prevê que haverá, durante os próximos dois anos, um “diálogo estruturado” entre os dois grupos. Será também criada na OCDE uma unidade incumbida de estabelecer a plataforma desse diálogo.

A experiência da reunião na Alemanha permite, entretanto, prever

bora o texto anuncie que o assunto foi discutido entre os dois grupos e peça à OCDE que forneça a plataforma para o novo diálogo.

Esse procedimento pouco transparente – para não dizer sorrateiro – provocou ressalvas e preocupações da parte de países como Brasil, China e Índia, que têm reservas quanto à forma de participação da OCDE no projetado diálogo. Segundo a imprensa, um representante não identificado de um dos países emergentes teria avaliado que “ficou um tremendo mal-estar. Agora é deixar a poeira passar, para restabelecer a discussão sobre as bases desse diálogo.”⁵ É o que se espera seja feito, no segundo semestre do corrente ano, por representantes dos treze países, numa tentativa de acordar um procedimento cooperativo mutuamente aceitável, superando as insatisfações e desconfianças deixadas por um começo não muito auspicioso na cúpula de Heilingendamm.

Qualquer que seja o resultado de tais entendimentos, cabe ter presente que, pela natureza mesma do G-8,

Notas

¹ Drezner, Daniel W., “The New New World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 2, março/abril de 2007.

² *Valor*, 6 e 7 de junho de 2007, pág. A15.

³ *Valor*, *op. cit.*

⁴ *Valor*, 8/10 de junho de 2007, pág. A11.

⁵ *Valor*, 11 de junho de 2007, pág. A9.